

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

الرقابة السياسية على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية دراسة مقارنة

رياض محمود الصرايرة

رسالة
مقدمة إلى
عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على
درجة الماجستير في الحقوق قسم القانون العام

جامعة مؤتة، 2004م

MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies



جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

نموذج رقم(13)

إجازة رسالة جامعية

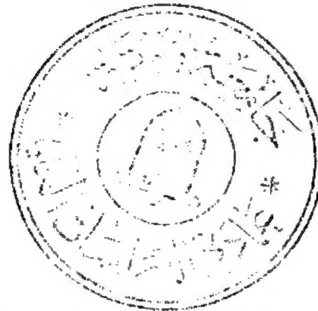
تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب رياض محمود الصرايرة بـــ:

" الرقابة السياسية على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية/ دراسة مقارنة"

استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون.

القسم: القانون العام.

	التوقيع	التاريخ	
د. سالم الشوابكة		2004/10/28	مشرفاً ورئيسا
د. مصلح الصرايرة		2004/10/28	عضواً
د. نفيس مداناات		2004/10/28	عضواً
د. إبراهيم الشوابكة		2004/10/28	عضواً



عميد الدراسات العليا

أ.د. أحمد القطامين

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

مؤتة – الكرك – الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :03/2372380-99
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

الإهـــداء

إلى والدي ووالدتي اعترافاً بالفضل وتقديراً للجهد. إلى زوجتي وأبنائي ميسم ومحمـــد وأحمـــد الذيـــن شاركوني معاناة هذه الدراسة وتحملوا انشغالي عنهم. إلى إخوتي وأخواتي وكل أهلي أهدي هذا الجهد المتواضع.

رياض الصرايرة

الشكر والتقدير

بعد أن وفقني العلي القدير في إعداد هذه الرسالة وإنجازها فإنه لا يسعني إلاّ أن أتقــدم بأســمى آيــات الشكر والتقدير والعرفان من أستاذي الجليل الدكتور سالم الشــوابكة عميد كلية الحقوق في جامعة مؤتة لتفضله بالإشراف على هذهِ الرسالة، وعلــى مــا قدمه لي من رعاية كريمة وتوجيه مستمر وإشراف دؤوب خلال عملية إعدادهــا، فكان لي بمثابة الشمعة التي أضاءت لي الطريق في عتمة الليل، ضارعاً إلى الله العلي القدير أن يديم عليه نعمة الصحة والعافية وأن يبقيه ذخراً وملاذاً للعلم وأهلهِ.

كمــا وأتقدم بجزيل الشكر وفائق الاحترام والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة المكونــة مــن الدكــتور ســالم الشوابكة والدكتور نفيس مدانات والدكتور مصلح الصرايرة والدكتور ابراهيم الشوابكة لتفضلهم بقبول مناقشة هذهِ الرسالة، مما زادها قــيمةً، علمــية فلهم جميعاً أضرع إلى الواحد الأحد أن يديمهم منارات علم في كل زمان وحين.

ولا يفوتنــي كذلك إلا أن أتقدم من أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق فــي جامعة مؤتة بأوفى آيات الشكر والامتنان لما قدموه لي من مساعدة خلال إعداد هذه الدراسة فكانوا لي نعم المرشد وخير الناصح.

وشــكري وتقديــري إلــى كل من ساعدني خلال إعدادي لهذه الدراسة من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية ذات العلاقة راجياً الله أن تعبّر هذهِ الكلمات عن بعض ما أكنّه من تقدير تجاه كل واحد منهم.

وأخيراً، فلله الحمد من قبلُ ومن بعدُ الذي وفقني لأن أنجز هذا الجهد العلمي المتواضع فيخرج على هذا النحو.

رياض الصرايرة

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة

الملخص

الرقابة السياسية على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية
دراسة مقارنة

رياض محمود الصرايرة

جامعة مؤتة، 2004

تهـدف هـذه الدراسـة " الرقابة السياسية على الموازنة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية – دراسة مقارنة " إلى بيان أهمية المال العام وقدسيته، بشكل عام، والى إظهار أهمية الموازنة العامة بشكل خاص.

وتنبـع أهمية هذين البندين من فكرة مثالية ترمى إلى المحافظة على مقدرات الوطن وممتلكاته، علما بأن هذه المحافظة تتطلب إحكام التشريعات اللازمة وتكثيفها على الأموال العامة والرقابة عليها.

وقـد نهجـت هذه الدراسة منهجا يقارن بين أنظمة الرقابة المتبعة في النظام الإنجليزي والنظام المصـري من جهة، والنظام الأردني من جهة أخرى، وذلك للإفادة من التطور التشريعي الماثل في هذين النظامين.

وقـد خَلُصـت الدراسـة إلـى جملة من النتائج، أبرزها أن نشأة الموازنة العامة والرقابة علـيها جاءت نتيجة موازية لتطور الدولة وتحولها من دور الحارس إلى دور المـتدخل الهـادف إلى خدمة المجتمع. كما أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين النظام السياسي للدولة وموازنتها العامة كما خلصت إلى ضرورة أحكام التشريعات اللازمة للرقابة على الموازنة العامة للدولة.

ABSTRACT

Political Control Over The Budget Of The Hashemite Kingdom Of Jordan – A Comprehensive Study -

Riyad. M. Al-Saraireh

Mu'tah University, 2004

This study "political control over The Budget of the Hashemite Kingdom of Jordan – A Comprehensive Study" aims at sharing the significance and inviolability of public funds, in general, and manifestation of the importance of the budget, in particular.

The significance of these two items emerges from an ideal motion aiming at preserving the country's destinies and properties, although such preservation and maintenance require precision and exactitude of the necessary legislations and their intensification on public finds, as well as their control.

This study has adopted a methodology comparing between the control systems adopted in both the British system and English system, on the one side, and the Jordanian system, on the other side, in order to benefit from the legislative development existing in these two systems.

The study has, however, arrived at a set of conclusions. The most salient conclusion of these are: The origin of the budget and control over it emerged as a parallel result of the state development, and its transformation from the role of guardian to the role of interferer aiming at serving the society.

Likewise, there is a close connection between the state's political system and its budget.

الفصل الأول

مفهوم الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها وخصائصها وتطورها التاريخي وأهميتها

1.1 المقدمة:

فهـذهِ دراسة عن "الرقابة السياسية على الموازنة العامة في المملكة الأردنية الهاشـمية دراسـة مقارنـة" بعد أن استقر بي الرأي للكتابة في هذا الموضوع، لما للأمـوال العامـة التـي تتضمنها الموازنة العامة للدولة من قدسيّة خاصة تستوجب المحافظة عليها؛ لأنها في الأصل أموال الوطن وأموال أبنائه إذا ما علمنا جميعاً بأن موازنـة الدولة من جيوب رعاياها وأبنائها هذا من جهة، ومن جهة أخرى لما لهذه الأموال العامة التي تتضمنها الموازنة العامة من أهمية متزايدة، حيث تعتبر الموازنة العامـة للدولـة الوثـيقة السنوية التي يتم بها دراسة المالية العامة للدولة من كافة جوانـبها الاقتصـادية والسياسية والاجتماعية وتمثّل في الوقت نفسهِ خطط الدولة، وبرامجها التي تهدف إليها وتنعكس آثارها على المجتمع، خاصة بعد أن تطور دور الدولة من دور الحارس إلى دور المتدخل في تنظيم حقوق أفرادها وواجباتهم وتلبية حاجاتهم.

وأمـام هـذه الأهمـية للموازنة العامة للدولة ظهرت الحاجة الماسة والملحّة للـرقابة علـيها للتحقق من النتائج التي وصلت إليها من خلال البرامج والنشاطات والأهداف التي تضمنتها، وتبدو الحاجة أكثر إلحاحاً إلى وجود رقابة على المال العام في الدول التي تشح فيها الموارد والإمكانات المالية والثروات الطبيعية، ومنها الدول النامية.

إنّ الـرقابة المالـية مـن أهم عناصر العملية الإدارية في هذه الدول والأداة الفعّالـة في تطوير أجهزتها ومرافقها. أما الرقابة القانونية على الموازنة العامة فتعد مـن أهـم الوسـائل والإجـراءات لضبط المال مصادراً وإنفاقاً في كافة الأزمنة والأوقـات، وبذلك يتقيد وينصرف إنفاق هذا المال بموجب هذه الرقابة إلى الأهداف التي وضع لها ولن يتجاوزها إلى ما سواها من الأهداف.

أمـــا سبب إختياري لأن تكون الدراسة دراسة مقارنة بين النظام في المملكة الأردنـــية الهاشمية من جهة والنظامين في المملكة المتحدة (النظام الإنجليزي) وفي جمهورية مصر العربية (النظام المصري) فهو لسببين هما:

1. لأنَّ النظام الإنجليزي من الأنظمة المتقدمة في هذا المجال، أن لم يكن الأسبق في الرقابة السياسية على الموازنة العامة للدولة. أما بالنسبة للنظام المصري فـــلأن جمهورية مصر العربية هي الدولة العربية الأولى التي أخذت بالرقابة المالية على الموازنة العامة.
2. لا أقف على وضع التشريعات الأردنية في هذا المجال ومقارنتها بالتشريعات الإنجلـــيزية والمصـــرية والوقوف على مواطن الضعف في هذه التشريعات وتصويبها من خلال النتائج والتوصيات التي وصلت إليها الدراسة.

إنّ مـــنهج الدراسة يقوم على الدراسة التاريخية والوصفية التحليلية لبيان مواقع القوة والاستفادة منها أو مواقع القصور وتطويرها. ولقد جمعت مادة الدراسة من الكتب العلمـــية والقانونية والأبحاث والدوريات المتعلقة بموضوع البحث بالإضافة إلى الجهد الميداني في مراجعة الدوائر ذات العلاقة والحصول منها على معلومات، وستندرج هذه الدراسة في أربعة فصول وذلك على النحو التالي:

الفصـــل الأول: ويتـــناول هـــذا الفصـــل مفهوم الموازنة وأهميتها العامة وتطورها التاريخـــي، كمـــا يتناول مفهوم الرقابة على الموازنة العامة وأهميتها وتطورها التاريخي.

الفصـــل الثاني: ويتناول هذا الفصل الرقابة السياسية على الموازنة العامة للدولة في المملكة المتحدة.

الفصـــل الثالث: ويتناول هذا الفصل الرقابة السياسية على الموازنة السياسية للدولة في جمهورية مصر العربية.

الفصـــل الـــرابع: ويتـــناول الرقابة السياسية على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية.

2.1 مفهوم الموازنة العامة للدولة وخصائصها وتطورها وأهميتها:

مفهوم الموازنة العامة للدولة:

أولاً: المفهوم اللغوي والاصطلاحي

الموازنة لغة تعني التساوي في الوزن والمساواة بين شيئين، فقد ورد في المعجم الوسيط، وازن بين الشيئين موازنة: ساوى وعدل وتوازن الشيئان: تساويا في الوزن[1].

ومن هنا يتبين لنا أن كلمة موازنة مشتقة من التوازن والمقابلة بين شيئين، هما هنا الإيرادات والنفقات وقد حُرص على أن تكون هذه الإيرادات والنفقات متساوية كما ورد في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي، لكي تكون موازنة الدولة متوازنة، ومن هنا ظهرت قاعدة توازن الموازنة العامة[2].

وكانت الموازنة العامة تسمى وحتى عهد قريب بالميزانية إلى أن تم استبدال تعبير الموازنة بدل الميزانية لدى معظم الدول، وأنا كباحث أؤيد هذا الرأي، لأن الموازنة من الناحية اللغوية تعني المساواة والتوازن بين شيئين كما أسلفت، وهما هنا الإيرادات والنفقات ويقابلها باللغة الإنجليزية (Budget) والتي اشتقت من الكلمة الفرنسية (Bougette) والتي تعني الحقيبة في إشارة للحقيبة التي كان يحملها وزير الخزانة في إنجلترا وبها وثائق متعلقة بنفقات الدولة وإيراداتها، إلى أن أطلقت على الوثائق نفسها، وتطورت الكلمة إلى أن أصبحت تدل على المفهوم الحديث للموازنة[3].

بينما الميزانية والتي هي بيان مركز مالي لمؤسسة أو شركة أو مشروع ما ويقابلها باللغة الإنجليزية (Balance sheet) وعليه فدلالات كل من التعبيرين من الناحية الاقتصادية مختلفة، ولهذا اعتمدت معظم الدول مصطلح الموازنة بدل

---

(1) المعجم الوسيط، مادة (وزن).

(2) د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، الطبعة الأولى 1988، ص 16- 17.

(3) د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص9.

الميزانية ومنها جمهورية مصر العربية[1]. أما في الأردن فلا يزال يستخدم مصطلح الميزانية كما جاء في قانون تنظيم الميزانية العامة رقم 39 لسنة 1962 على الرغم من استخدام مصطلح الموازنة وشيوعه في الحياة العملية، ومن هنا فإن الأمر يحتاج إلى معالجة والأخذ بمصطلح الموازنة بدل الميزانية[2].

ثانياً: مفهوم الموازنة العامة للدولة في فقه المالية العامة:

تختلف مفاهيم الموازنة العامة للدولة في فقه المالية العامة تبعاً لتعدد الفقهاء والعلماء والباحثين واختلاف وجهات نظرهم والجانب الذي يركز عليه كل واحد منهم. فقد تركز هذه المفاهيم على الناحية القانونية أو الصفة التشريعية أو الناحية المحاسبية في سبيل تحقيق هدف الرقابة عليها، وقد تعكس هذه المفاهيم أهمية النشاط الاقتصادي للدولة الحديثة ودورها الذي تمارسه فهي تمارس؛ أي الدولة الحديثة نشاطاً اقتصادياً واجتماعياً بالغ الأهمية لا بد من أخذه بعين الاعتبار عند بحث مفهوم الموازنة العامة في فقه المالية العامة، ولقد تنبه كثير من الفقهاء الباحثين إلى هذا الأمر فأخذت التعاريف والمفاهيم الحديثة للموازنة العامة تركز على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية باعتبار هذه الجوانب من الأدوار الرئيسية التي تقوم بها الدولة الحديثة وعلى اعتبار أن الموازنة العامة أداة لتنفيذ خطة التنمية للدولة بكافة جوانبها[3].

وبناءً على ما تقدم عرفت الموازنة العامة للدولة تعريفات شتى عند فقهاء المالية والتي منها: "الموازنة العامة هي توقع وإجازة للنفقات العامة للدولة وإيراداتها عن مدة غالباً ما تكون سنة"[4].

---

(1) قانون الموازنة العامة المصري، رقم 53 لسنة 1973.

(2) محمد أحمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة عمان، الطبعة الأولى، 1992، ص 103، 105.

(3) د. محمود عبدالفضيل ود. محمد رضا العدل، مبادئ المالية مع إشارة لتطور النظام المالي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى 1988، ص123.

(4) د. السيد عبدالمولى، المالية العامة، دراسة للاقتصاد العام مع إشارة خاصة للمالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص603.

"الموازنة العامة هي بيان تقديري تعدادي مقارنة خلال فترة قادمة محددة من الزمان هي عادة سنة وإجازة هذا البيان من السلطة المختصة"[1].

"الموازنـــة العامة هي توقع وإجازة للنفقات والإيرادات العامة عن مدة زمنية مقــبلة غالــباً مـــا تكون سنة وتعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تتبناها الدولة"[2].

"الموازنـــة العامـــة هي قائمة بالنفقات والإيرادات المتعلقة بالنشاط الحكومي لفـــترة قادمـــة ســـواء كانت متوقعة أو مخططة وتجمع فيها صراحة أو ضمناً كل الجوانب الاقتصادية والمالية للاقتصاد العام"[3].

"الموازنـــة العامـــة هـــي خطة مالية سنوية تحكم التصرفات المالية لوحدات الجهاز الإداري من جهة ومن جهة أخرى هي تلك الخطة التي تنظم الشؤون المالية في الدولة وتعد إحدى أدوات تنفيذ السياسة المالية والاقتصادية للدولة"[4].

"الموازنـــة العامة هي خطة تعرض المتطلبات التنفيذية للحكومة لفترة زمنية محددة في المستقبل عادة لمدة سنة"[5].

"الموازنـــة العامة هي خطة مالية للدولة تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامـــة لســـنة مالـــية مقبلة وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها، وتعكس

---

(1) د. باهـــر محمد عتلم، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، مطبعة المعرفة، الطبعة الثانية 1982، 198.

(2) د. عـــادل أحمـــد حشـــيش، أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالية للاقتصاد العام، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص269.

(3) د. ريـــاض الشيخ، دراسة الاقتصاد العام، المبادئ النظرية، السياسات، القاهرة 1989، ص157.

(4) د. محمـــد عـــبد المعطـــي عبدالغفور، الموازنة العامة في سلطنة عمان وتطورها معهد الإدارة العامة، سلسة البحوث الميدانية، المبحث التاسع 1994، ص20.

(5) Buck, A. E: the budget in government of today, new york the macmillan 1954 p. 47.

الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة[1].

"الموازنـــة العامة: هي مجموعة التقديرات المتوقعة لنفقات الدولة وإيراداتها عـــن ســـنة مالية مقبلة، وتحمل موافقة البرلمان طبقاً لبرنامج حكومي عام يرتبط به أمام المجتمع ممثلاً في مجالسه البرلمانية"[2].

"الموازنـــة العامـــة هـــي التعبـــير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع" [3].

ثالثاً: المفهوم القانوني.

أ- المفهوم القانوني للموازنة العامة للدولة في القانون المقارن.

عـــرف القـــانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها "العقد أو الصك الذي بموجبه تقـــدر وتجـــاز الإيـــرادات والـــنفقات السنوية للدولة"، وذلك كما وردت في المادة الخامسة من نظام المحاسبة العامة الفرنسي الصادر عام 1862[4].

وعـــرّف القانون الأمريكي الصادر في 29/ 5/ 1920، الموازنة العامة بأنها "صك يقدر نفقات السنة التالية وواردتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم"[5].

وعـــرف القـــانون الإنجلـــيزي الموازنة العامة للدولة بأنها "تقدير للإيرادات المنتظرة في السنة القادمة والمصروفات التي ستنفق بها هذه الإيرادات" [6].

أما بالنسبة لتعريف الموازنة في قوانين بعض الدول العربية فقد عُرفت كما يلي:

---

(1) الدكتور سالم الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، دار رند للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2000، ص317.

(2) د. زين العابدين بدوي ناصر، علم المالية والتشريع المالي، 1993/ 1994، ص 39

(3) د. حامد عبدالمجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية 1988، ص 21.

(4) د. عصـــام بشور، توازن الموازنة العامة، مطبعة دمشق 1984، ص9، د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1992، ص 57.

(5) د. خالد شحادة الخطيب، ود. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى 2003، ص270.

(6) فـــؤاد يونـــس، نظام الميزانية في بريطانيا، منشورات مركز البحوث الإدارية المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1972، ص 5.

في القانون المصري: عرفت الموازنة استناداً لقانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973، وفي المادة الأولى منه بأنها "البرنامج المالي للدولة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للتنمية في الدولة الاقتصادية منها والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة[1].

وفي سوريا عرّفت الموازنة العامة للدولة بأنها "الخطة المالية السنوية للدولة والتي تهدف إلى تنفيذ الخطة الاقتصادية العامة للدولة بما يحقق أهداف هذه الخطة" [2].

وفي العراق عرفت بأنها " الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعيّن في قانون الموازنة"[3].

ب- أما التعريف القانوني للموازنة العامة للدولة في القانون الإردني فقد عرّفت الموازنة العامة للدولة بأنها " الإيرادات والنفقات المقدرة للسنة المالية[4].

ومن التعاريف المتقدمة أعلاه يتبيّن لنا أن الموازنة هي وثيقة رسمية تحتوي على نشاطات وأرقام مبنية على التنبؤ بمستقبل النفقات والواردات الحكومية، فهي تعكس المجهودات الحكومية في المستقبل، ومقارنتها بالمجهودات التي مضت من خلال قيامها بالتركيز على أهم المشاكل التي يعاني منها المجتمع وخاصة الاقتصادية منها.

خصائص الموازنة العامة للدولة:

من المفاهيم العامة للموازنة والتي عرضت سابقاً الخصائص الرئيسة للموازنة العامة للدولة وتتمثل فيما يلي:

---

(1) د. قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثانية 1978، ص12.

(2) القانون المالي الأساسي في سوريا الصادر في المرسوم التشريعي لعام 1967 المادة الثانيه منه.

(3) قانون أصول المحاسبات العامة العراقية رقم 28 لسنة 1940 المعدل .

(4) قانون تنظيم الموازنة في الأردن، رقم 39 لسنة 1962.

1- **الموازنة العامة للدولة تقدير وتخمين:**

الموازنـــة العامـــة للدولة هي أرقام تقديرية للنفقات والإيرادات العامة لفترة قادمـــة والتـــي غالباً ما تكون سنة[1]. وهي بذلك (أي الموازنة العامة للدولة) قابلة للزيادة والنقصان أو أنها تتأثر بعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية غير منظوره، وتبـــتعد وتقترب من الواقع الفعلي عند التنفيذ بقدر ما يكون التقرير في الأصل مبنياً على أسس علمية وواقعية[2].

وغالـــباً ما تبدأ عملية إعداد الموازنة العامة للدولة في منتصف السنة السابقة لهـــا أو عندها يتم تقدير النفقات التي ستنفقها الدولة والإيرادات التي ستحصلها. أما فيما يتعلق بالنفقات العامة فإنه يمكن تقدير بعضها تقديراً دقيقاً إلى حد ما؛ كالرواتب والأجـــور ونفقـــات خدمة الدين العام، وبعض النفقات الأخرى يصعب تقديرها بدقة مـــثل النفقات التشغيلية للوحدات الحكومية، وكذلك الحال في تقدير الإيرادات العامة التـــي يصـــعب تقديـــرها بصـــورة دقـــيقة مثل الضرائب المختلفة؛ كضريبة النقل والضـــرائب الجمركـــية والضرائب على الاستهلاك والتي تتوقف في مجملها على مجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة[3].

2- **إجازة الجباية والإنفاق.**

قـــبل الـــبدء فـــي تنفيذ الموازنة العامة للدولة لا بد من عرضها على السلطة التشريعية للموافقة عليها وإجازتها، وعلى السلطة التشريعية دراسة الموازنة العامة ومناقشـــتها بفعالـــية وعلى أسس علمية وفنية تعكس حاجات المجتمع وطموحاته[4]. وإجـــازة الموازنـــة العامة للدولة من قبل السلطة التشريعية أصبحت حكماً دستورياً

---

(1) د. محمـــد ســـعيد فـــرهود، علـــم المالية العامة مع دارسة تطبيقية من المملكة العربية السعودية، مطابع معهد الإدارة العامة الرياض، 1403هـــ، ص 499.

(2) د. أحمـــد جـــامع، علم المالية، الجزء الأول من المالية العامة، مكتبة سيد عبدالله وهبه 1965، ص 311.

(3) جهاد سعيد الخصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي، ص208.

(4) د. زيـــن العابدين بدوي ناصر، علم المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص 38- 39

تقـــرره دساتير دول العالم كافة[1]، فقد قرر هذا الحق الدستور الأردني لسنة 1952 في المادة 112 سنة والدستور المصري لسنة 1871 في المادة 115 منه.

وبناءً على ذلك لا يجوز أن ينفق المال العام أو أن تحّصل ضريبة ما لم تجزْ ذلك السلطة التشريعية أو هذه الإجازة هي نتيجة طبيعية لفصل السلطات في الدولة، فالســلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد الموازنة وتنفيذها، أو السلطة التشريعية هي التـــي تقـــرها وتجـــيز صرف النفقات وتحصيل الإيرادات. أما فيما يتعلق بالمملكة الأردنـــية الهاشـــمية فقد نصت الفقرات (د، هـــ، و) من المادة الخامسة من قانون الموازنة العامة الأردني للسنة المالية 2004 على ما يلي:

أ. لا يجـــوز استعمال المخصصات الواردة في الحوالات المالية لغير الأغراض المحددة لها ولا يجوز تجاوز المخصصات الواردة في هذه الحوالات.

ب. لا يجـــوز عقـــد أي نفقـــة أو صرف أي سلفة ليس لها مخصصات في هذا القـــانون وإذا اقتضت المصلحة العامة صرف نفقات إضافية فيتوجب إصدار قانون ملحق بهذا القانون.

ج. لا يجـــوز الالتزام بأي مبلغ يزيد على المخصصات الواردة في هذا القانون، كمـــا لا يجـــوز طـــرح عطـــاء أي مشـــروع تزيد كلفته على المخصصات المرصودة له في هذا القانون إلا بموافقة وزير المالية وبناءً على تنسيب من مديـــر عام دائرة الموازنة العامة. أما فيما يتعلق بإجازة التحصيل فيمكن أن تـــتجاوز أرقـــام الإيرادات المقدرة في الموازنة العامة كون الحكومة ملزمة بتحصيلها بموجب أحكام القوانين السارية[2].

---

(1) د. رشـــيد الدقر، موازنة الدولة، موارد الدولة ونفقاتها الجامعة السورية، كلية الحقوق، 1957م، ص 344، 345.

(2) جهـــاد ســـعيد الخصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص212، 213.

3- **الموازنة العامة للدولة محددة بمدة زمنية:**

عادة ما تكون المدة الزمنية المحددة للموازنة العامة للدولة هي سنة واحدة، وهذا مـــا يعرف بسنوية الموازنة العامة، وقد استقر مبدأ سنوية الموازنة في النظم المالية الوضعية في معظم دول العالم، ولهذا المبدأ أسباب وتبريرات منها[1]:

أ. إن إعـــداد الموازنة العامة ومناقشتها وتصديقها يتطلب وقتاً طويلاً، فلو كانت المدة أقل من ذلك لأخذت معظم وقت السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ب. إن الإيـــرادات تختلف اختلافاً كبيراً من وقت لآخر؛ لذا كان من الضروري وضـــع الموازنـــة العامـــة لســـنة كاملة، فلو كانت أكثر من ذلك لأصبح من الصـــعوبة تقدير هذه الإيرادات بدقة، وكذلك، الحال بالنسبة للنفقات علماً أن هذه التقديرات كانت عرضة للأخطاء وسوء التقدير.

ج. إن مدة سنة هي المدة المناسبة التي تستطيع السلطة التشريعية أن تتخلى عن صـــلاحياتها المالـــية للسلطة التنفيذية ولو جُعلت المدة أكثر لضعفت مراقبة السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بالموازنة العامة[2].

وقـــد وردت اســـتثناءات علـــى مـــبدأ سنوية الموازنة العامة، وتتضمن هذه الاستثناءات الموافقة على نفقات وإيرادات لمدة تقل عن سنة أو مدة الموازنة كلها أو بعضها لأكثر من سنة، ومثال ذلك الموازنات الاستثنائية لأمر طارئ مثل الطوفان، والحرب، ونظام الموازنة الأثنى عشر التي أخذ بها المشرع الأردني كما جاء بنص المادة 113 من الدستور الأردني لعام 1952 [3].

(1) د. باهـــر محمـــد علتم ، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي مطبعة المعرفة، الطبعة الثانية، ص 206.

(2) جهاد سعيد خصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الأردني، مرجع سابق، ص211، 212.

(3) د. خـــالد شـــحادة الخطيب ود. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص283.

4- **الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية:**

يعتبر اعتماد الموازنة العامة من أقوى حقوق السلطة التشريعية، حيث تستطيع استناداً لهذا الحق مراقبة السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالرقابة على الموازنة العامة وبموجب هذا الحق ينحصر اختصاص السلطة التشريعية بالموافقة على الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها[1].

وتنصرف موافقة السلطة التشريعية بصفة أساسية إلى النفقات العامة ذلك أن موافقة السلطة التشريعية على النفقات العامة تعطي الحق للسلطة التنفيذية للقيام بعملية الإنفاق حسبما هو محدد في الموازنة العامة، أما اعتماد السلطة التشريعية للإيرادات العامة فلا يعطي الحكومة حق الاختيار بتحصيل أو عدم تحصيل الإيرادات العامة؛ حيث إن الإيرادات العامة واجبة التحصيل استناداً إلى القوانين الخاصة بها، وعليه فإن اختصاص السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالموازنة هو الإعداد والتنفيذ واختصاص السلطة التشريعية هو الموافقة والرقابة على هذه الموازنة كما سنبين ذلك لاحقاً.

5- **تحقيق وظائف وأهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.**

تعد الموازنة الوسيلة المالية المؤثرة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لتحقيق أهداف الدولة، ولها آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية باعتبارها الإطار الذي يعكس برامج الدولة وأهدافها[2]. وقد ظهرت هذه الآثار للموازنة العامة حينما تغير مفهوم الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة الراعية[3]. كما تساعد الموازنة العامة الدولة في القيام بوظائفها الإدارية وتقديم الخدمة للمجتمع وفي تنفيذ

---

(1) د. خالد شحادة الخطيب ود. احمد زهير شاهية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص273.

(2) د. قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، الطبعة الأولى 1989، ص99.

(3) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة جامعة دمشق، 1975-1976، ص 279.

الخطـط الاقتصـادية والاجتماعية؛ إذ لا يمكن للدولة أن تقدم أي خدمة أو تنفّذ أي مشروع إلا إذا تم رصد الاعتمادات اللازمة لذلك من الموازنة العامة للدولة[1].

كمـا يعـد تنفيذ الموازنة العامة للدولة حسب القوانين والأنظمة المنظمة لها صـمام الأمـان لضمان عدم انحراف السياسات العامة للدولة وخططها المختلفة أو للحيلولة دون تحقيق هدف ما أو إرضاء فئة أو طبقة معينة من المجتمع دون أخرى أو اسـتخدام هـذه الخطـط التـي انحرفت بها لمصلحة انتخابية لحزب أو لمعركة انتخابية ما.

التكييف القانوني للموازنة العامة:

اختلفـت آراء الفقهاء في التكييف القانوني للموازنة العامة، وظهرت في هذا الموضوع ثلاثة اتجاهات.

الاتجاه الأول: يرى أن الموازنة هي قانون شكلاً وموضوعاً.

الاتجاه الثاني: يرى أنها عمل إداري من الناحية الموضوعية.

الاتجاه الثالث: يرى أنها قانون شكلاً وعمل إداري موضوعاً[2]، وسنتعرض إلى هذه الاتجاهات بشيء من التفصيل:

1. الموازنة قانون شكلاً وموضوعاً:

يـرى انصـار هـذا الاتجـاه ومنهم العميد (كاري دي ماليير) والأستاذ هابيل والأستاذ فيتا كلينو أن الموازنة قانون من الناحية الشكلية والموضوعية وحججهم في ذلك هي:

أ. إن مجـرد عرض الموازنة على السلطة التشريعية كاف لأن ينقلها من مجرد وثيقة تقديرية تخمينية لنفقات وإيرادات الدولة إلى حالة قانونية جديدة، لتصبح

---

(1) جهاد سعيد الخصاونة، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص213.

(2) د. أعـاد علـي حمـود القيسي "موجز في المالية العامة والتشريع المالي"، الكتاب الأول 1986، ص105، د. اعـاد علـي حمـود القيسـي "التكييف القانوني للميزانية بين الفقه والتشـريع، دراسـة مقارنة، مجلة الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد العدد (1) السنة الثالثة 1987.

قانوناً عند التصديق عليها من السلطة التشريعية[1].

ب. مـــرور الموازنة بنفس الإجراءات التي تمر بها التشريعات القانونية وتخضع للقـــيود الـــواردة في الدستور، فهي بذلك تخضع وتمر بنفس مراحل القانون العادي.

ج. إن مـــرور الموازنـــة بمراحل القانون العادي وارتباطها بالسلطة التشريعية يجعلهـــا، أي الموازنة العامة، محصنة؛ إذ لا يجوز إجراء تعديل أو إلغاء أو مناقلة في محتوياتها إلا بعد موافقة السلطة التشريعية.

د. بمجـــرد التصـــديق على الموازنة العامة تمنح هذه الموازنة الموظف العام الصـــلاحية بـــأن يمـــارس اختصاصـــاته في جباية الواردات والصرف من الـــنفقات، وهـــذا ما يحصل كل سنة عند صدور قانون الموازنة العامة لكل دولة[2].

2. الموازنة عمل إداري بحت:

أكد أنصار هذا الاتجاه ومنهم الفقيه Jez على أن الموازنة عمل إداري بحت، وحججهم في ذلك هي:

1. ما تحتويه الموازنة العامة من إيرادات ونفقات ما هو إلا تخمين وتقدير لسنة قادمـــة، ولكـــن لأهمـــية هذه التخمينات والتقديرات لا بد من عرضها على الســـلطة التشـــريعية، وأن موافقة السلطة التشريعية في هذه الحالة ليست إلا عملاً إدارياً شرطياً لكي يستطيع الموظف العام من ممارسة اختصاصاته في جباية الواردات وصرف النفقات.

2. إن الموازنة العامة لا تحتوي على قواعد عامة مجردة كما هي الحال بالنسبة للقوانيـــن العاديـــة، وإنمـــا تُعرض هذه الموازنة لأهميتها من الناحية المالية والسياسية على السلطة التشريعية.

---

(1) د. محمد عبدالله العربي، ميزانية الدولة ، بغداد، 1954، ص15.

(2) د. اعاد علي حمود القيسي، موجز في المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص106.

3. يـــرى ويؤكـــد أنصـــار هذا الاتجاه بأن الإيرادات تستمد سندها القانوني من قوانيـــنها الخاصـــة بها. مثل قانون ضريبة الدخل وقانون ضريبة المبيعات وقانون الجمارك، وإن عرض الموازنة التي تحتوي على هذه الإيرادات على السلطة التشريعية ما هو إلا تأكيداً لأهميتها[1].

3. الموازنة عمل قانوني شكلاً وعمل إداري موضوعاً:

ويـــرى أنصـــار هذا الاتجاه ومنهم العميد (ليون ديكو) أنه يجب التفرقة بين الإيـــرادات العامة والنفقات العامة لتحديد التكييف القانوني للموازنة فتعتبر الأعمال المـــتعلقة بالإيـــرادات العامـــة وإعدادهـــا للجباية وخاصة المتعلق منها بالضرائب والرســـوم عمـــلاً قانونـــياً. أما بالنسبة للأعمال المتعلقة بالنفقات والديون فهي عمل إداري بحت وحجج أنصار هذا الاتجاه هي:

1. أن الإيرادات الضريبية لا يمكن جبايتها ما لم تصدر موافقة السلطة التشريعية علـــى جـــباية هـــذه الإيـــرادات، وهذه تحتاج إلى موافقة سنوية من السلطة التشريعية لجبايتها.
2. لا يستطيع الموظف العام القيام بتحصيل هذه الضرائب ما لم تأذن له السلطة التشريعية بذلك[2].
3. الإيـــرادات الأخـــرى غير الضريبية التي ترد في الموازنة العامة للدولة مثل إيراد ممتلكات الدولة العامة والخاصة عمل تخميني وتقديري ستحصل عليها الدولة لاحقاً فهي عمل إداري بحت.

---

(1) د. اعاد علي حمود القيسي، موجز في المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص111. و H. Luaten Purger, "Budget et Trosoir Paris, 1950. p. 20.

(2) J. Luferriere et, Walime, Traite Elementaire De Science et du legislation Financieren L- D – D – S, P 15-21.

4. إن السنفقات العامــة كما يرى أنصار هذا الاتجاه ما هي إلا تقديرات لديون ستنشأ في ذمة الدولة مستقبلاً، وهي عمل إداري بحت.
5. يشـــترط للإنفاق من الموازنة العامة أن يكون هناك رصيد مخصص فـــي هــذه الموازنة لغايات الإنفاق، وفي حالة زيادة الانفاق لا بد من صدور قانون خاص بذلك.
6. إن عملـــية تحضـــير وإعداد الموازنة العامة هي عملية إدارية بحتة، تقوم بها السلطة التنفيذية وحدها ممثلة بوزارة المالية ودائرة الموازنة العامة والدوائر المعنية وما يوازيهم في كافة الدول[1].

وأنـــا كباحـــث أؤيد رأي انصار الاتجاه الثالث والحجج التي أوردها في أن الموازنــــة عمـــل إداري موضوعاً تختص بإصداره السلطة التنفيذية، وعمل قانوني شكلاً لا بد من موافقة السلطة التشريعية عليه.

نشأة وتطور الموازنة العامة:

نشأة الموازنة العامة وتطورها في العصور القديمة والوسطى:

لـــم تنشأ الموازنة العامة بمفهومها الحالي إلا بعد نشوء الدولة الحديثة، حيث كـــان المجـــتمع يعـــيش حياة قبلية بدائية، وكان أفراد القبيلة يدافعون عنها بأسلحتهم ويســـتولون على الغنائم التي يحصلون عليها في غزواتهم أو من خلال دفاعهم عن القبـــيلة، وكانت هذه الغنائم توزع بين أفراد القبيلة من قبل رئيسها، وغالباً ما كانوا يدّخـــرون جـــزءاً مـــن هـــذه الغـــنائم للطوارئ، فلا حاجة لهم في هذه الحالة إلى موازنة[2].

ثـــم انـــتقل المجـــتمع من حياة البداوة والقبلية إلى حياة الإقطاع لم تكن هناك حاجـــة إلى موازنة بسبب أن مالية الدولة هي مالية الحكام ولأن الأملاك العامة هي المـــورد الرئيسي للدولة، والتي كانت في معظمها ملكاً للحاكم الإقطاعي الذي يتولى

(1) د. اعـــاد علـــي حمود القيسي "موجز في المالية العامة والتشريع الضريبي"، مرجع سابق، ص111.

(2) د. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص16-17.

الإنفــاق مــن هذه الغلة على الدولة وأسرته أو حاشيته وعليه لم تكن هناك موازنة بالمعنى المعروف حالياً.

أما تاريخياً فقد اختلفت الروايات التي تحدد أي الشعوب القديمة قامت بوضع الموازنـــة، فهـــناك مصـــادر تقول إن الرومان هم أول من وضعوا الموازنة العامة للدولة لتنظيم واردات الدولة ونفقاتها؛ نظراً لاتساع الأمبراطورية الرومانية، وكانت الموازنـــة الرومانية توضع لمدة خمس سنوات، وبعض المؤرخين الإيطاليين يقولون إن فكرة الموازنة العامة تعود إلى الجمهوريات الإيطالية في البندقية وفلورنسا، حيث قامـــت بتنظـــيم حساباتها في قائمتين متقابلتين تشمل إحداهما نفقات الدولة والأخرى إيـــراداتها. ويذهـــب بعـــض المؤرخين إلى أن الجرمان كانوا قد منحوا حق إقرار الموازنـــة لأفـــراد الشعب كتطبيق لمبدأ السيادة الشعبية، وبعض المصادر التاريخية تقول بأن المصريين القدامى هم أول من وضعوا الموازنة العامة، وذلك عند تقديرهم للنفقات اللازمة لتمويل المشروعات الضخمة أو القيام بالعمليات الحربية[1].

نشأة الموازنة العامة في العصور الإسلامية:

لم يكن هناك نظام مالي للدولة قبل الإسلام، بل كان النظام القبلي هو السائد، وقـــد ظهـــر النظام المالي للدولة بعد مجيء الإسلام؛ أي عصر الرسول –صلى الله علـــيه وســـلم– إذ ظهـــرت الموازنة العامة كتنظيم مالي يقابل بين إيرادات الدولة ونفقاتهـــا، حيث كان –صلى الله عليه وسلم– يسجل كل ما يرد من إيرادات، ويقوم بتقديرها قبل ورودها متمثلاً ذلك في حصر ثمار الصدقات وأخماس الغنائم، وكان له –صلى الله عليه وسلم– أمناء على المال العام، فقد روي عن البخاري أن الرسول –صـــلى الله عليه وسلم– استعمل رجلاً من بني الأسد على نفقات بني سليم، ومن هنا فقـــد عرفت أول موازنة إسلامية على نفقات بني سليم في عهد الرسول –صلى الله عليه وسلم–، وقد تابع الخلفاء الراشدون من بعد تنظيم الموازنة لدولتهم التي توسعت مواردهـــا فـــي عهودهـــم ففرض الخراج والعشور والجزية لبيت المال، ثم اكتملت صورة الموازنة العامة في عهد عمر بن الخطاب –رضي الله عنه– حيث أنشأ عمر

(1) د. أحمـــد محمـــد موســـى، المحاسبة الحكومية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص53.

ديواناً لبيت المال ووضع له نظاماً محاسبياً خاصاً تسجل فيه الإيرادات العامة، وتصرف منه النفقات العامة وأعطيات الجند، وبعد أن اتسعت الفتوحات الإسلامية وتوسعت الدولة الإسلامية في العهد الأموي والعباسي وانتظمت الشؤون، المالية وازدادت موارد الدولة ونفقاتها ظهرت الدواوين المالية، ومن أهمها ديوان الخراج وديوان الصدقة وديوان النفقات في العهد الأموي وديوان الجهبذة في العهد العباسي والذي أنشئ في عهد المأمون، وكانت مهمته تدقيق حسابات الواردات والصرفيات العائدة للدولة العباسية[1].

نشأة الموازنة العامة وتطورها في العصور الحديثة:

أولاً: نشأة الموازنة العامة وتطورها في إنجلترا.

يعد نظام الموازنة العامة في بريطانيا من أفضل الأمثلة لنشأة الموازنة العامة وتطورها بشكلها الراهن، فقد تطورت بصورة تدريجية وموازية لتطور الشعوب في السيادة والحرية، ويعود ذلك لفصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية التي ترى أن بريطانيا هي الدولة الأوروبية الأسبق في ذلك[2]. كما كانت حصيلة للجهود التي بذلت بهدف ممارسة الرقابة الدستورية على الأموال التي كانت في أيدي المملوك. وتجسدت المبادئ الأساسية التالية التي قامت عليها الموازنة عبر تطورها التاريخي في بريطانيا[3].

المبدأ الأول: وجوب الأذن بفرض الضرائب من ممثلي الشعب.

المبدأ الثاني: وجوب اعتماد البرلمان للنفقات العامة ومناقشتها والرقابة عليها.

المبدأ الثالث: وجوب اعتماد البرلمان للنفقات والإيرادات العامة بصورة دورية.

---

(1) د. قطب إبراهيم محمد، النظم المالية في الإسلام، دار الشباب للطباعة 1980، ص176.

(2) د. أحمد حافظ الجعويني، اقتصاديات المالية العامة، دراسة في الاقتصاد العام 1967، ص 280.

(3) د. فيصل فخري مرار، الرقابة المالية العليا نحو أسلوب متطور، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد (1) سنة 1978، ص 104.

وجاءت هذه المبادئ نتيجة لنضال الشعوب البريطانية مع الحكام، وقد تحققت هذه المبادئ في ثلاث مراحل، ففي المرحلة الأولى تحقق حق الشعب في موافقة ممثليه على فرض الضرائب وجبايتها والذي يعد أساس النظم المالية في إنجلترا[1]. وفي المرحلة الثانية تأكد المبدأ الثاني بحق البرلمان في مناقشة أوجه النفقات والموافقة عليها ومراقبتها، حيث اقتصر الحق في بداية الأمر على متابعة النفقات الاستثنائية ثم امتد إلى كافة النفقات[2].

أما المرحلة الثالثة فتمّ فيها إقرار المبدأ الثالث الذي تقوم عليه الموازنة العامة والمتمثلة في حق البرلمان في الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات العامة، وبذلك أصبح البرلمان السلطة المختصة في الاطلاع على هذه الإيرادات والنفقات ومناقشتها وتعديلها والموافقة عليها أو رفضها[3].

ثانياً: نشأة الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية.

جاءت فكرة الموازنة العامة وتطورها في جمهورية مصر العربية انعكاساً لتطور البلاد السياسي والاجتماعي والاقتصادي، حيث بقيت مصر حتى أوائل القرن السادس عشر دولة مستقلة يحكمها المماليك إلى أن فقدت استقلالها عام 1516، وأصبحت ولاية عثمانية لمدة ثلاثة قرون، وفي هذه الفترة لم تعرف مصر مفهوم الموازنة العامة [4].

كما أن الدول الأوروبية وبخاصة إنجلترا وفرنسا لم يتخليا عن أطماعهما في مصر وظلت عيونهما عليها إلى أن احتلها نابليون بونابرت عام 1798 وتحققت

---

(1) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي النشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا المطبعة العالمية، القاهرة، 1953، 74، 75.

(2) د. فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها. في النظر والتطبيق المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، 1990، ص34.

(3) د. محمد إسماعيل محمد، الاتجاهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة. دراسة مقارنة، دولة الإمارات العربية المتحدة، مطبعة المعارف، الطبعة الأولى 1994، ص25.

(4) د. أمين مصطفى عفيفي عبدالله، تاريخ مصر الاقتصادي والمالي في العصر الحديث مرجع سابق، ص 13، 15، 42، 392.

أطماع هذه الدول فعلاً بعد أن تولى الخديوي سعيد الحكم عام 1854، وكانت سياسته السبب الرئيسي في بداية الارتباك المالي للدولة الذي أدى إلى تدخل الدول الأوروبية واحتلالها لمصر[1]. وتولى الحكم من بعده الخديوي إسماعيل من عام 1863-1879 وبقي الحكم في عهده فردياً مطلقاً، وكانت سلطاته مطلقة في فرض الضرائب وإنفاق حصيلتها والاقتراض من الأجانب لتغطية أشرافه، وبالرغم من أن الخديوي إسماعيل أصدر الأمر العالي في 20 نوفمبر عام 1866 بإنشاء مجلس شورى النواب باعتباره ممثلاً للشعب المصري في رسم السياسة العامة إلا أنه لم يكن سوى هيئة استشارية محضــه وتحت سلطة الخديوي المطلقة، واستمر الإرباك المالي في عهد الخديوي إســماعيل ممـــا اضـــطره إلى إصدار الأمر العالي رقم 65 في 10 مايو عام 1876 والقاضـــي بإنشاء (مجلس أعلى للمالية) ولكن إنجلترا اعترضت على ذلك ولم ينفذ هـــذا الأمـــر، واستمر الحال على ما هو عليه مما أدى إلى تشكيل لجنة تحقيق بناءً علـــى طلب لجنة صندوق الدين وتحت ضغط الدول الأوروبية الدائنة لدراسة الحالة المالية في مصر ووضعت لجنة أوروبية مختصة تقريراً وضحت فيه أسباب الإرباك المالي، مما حدا بالخديوي إسماعيل إلى تأليف (مجلس النظّار) وهو ما يعادل مجلس الـــوزراء الـــيوم ليشاركه في رسم السياسية المالية للدولة، ولكن هذا المجلس لم يدم أكـــثر مـــن سنة وفي نهاية الأمر عُزل الخديوي إسماعيل في 25 يونيو عام 1879 وتولـــى الحكـــم مـــن بعده الخديوي محمد توفيق وانتهج سياسة الإصلاح المالي من خـــلال لجنة بدأت عملها بوضع موازنة عامة، وذلك في عام 1880 واستمر الوضع على ما هو عليه حتى صدور دستور عام 1923 والذي أقر لأول مرة في المادة 138 منه حق ممثلي الشعب (البرلمان) في الاعتماد الدوري السنوي للموازنة العامة[2].

ثم تلا ذلك صدور الدستور المؤقت للثورة في 16 يناير عام 1956، وقرر في الفقرة الأولى من المادة 101 منه وجوب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على

---

(1) د. أميـــن مصطفى عفيفي عبدالله، تاريخ مصر الاقتصادي والمالي في العصر الحديث مكتبة الإنجلو مصرية، القاهرة، 1954، ص29، 72، 472.

(2) د. محمـــد حلمـــي مراد، الميزانية العامة قواعد أعدادها وتطبيقاتها في الدول العربية معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية 1969، ص52، 232.

مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده وتقر الميزانية باباً باباً، وفي عام 1964 صدر الدستور المؤقت وشُكّل بموجبه مجلس الأمة بالانتخاب المباشر، وقرر في الفقرة الأولى من المادة 76 منه بأنه يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهرين على الأقل لبحثه واعتماده وأخيراً صدر دستور مصر الحالي في عام1971، وقرر في المادة 115 منه أنه يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر الموازنة نافذة إلا بموافقة المجلس عليها، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون(1).

ثالثاً: نشأة الموازنة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية.

تأسست إمارة شرقي الأردن في 29 آذار عام 1921، برئاسة سمو الأمير عبدالله بن الحسين، وفي 11 نيسان 1921 انشأ الأمير أول مجلس تنفيذي مركزي تحت اسم مجلس المشاورين، وكان بينهم مشاور للمالية قام بتنظيم أول موازنة للبلاد لمدة تسعة أشهر، ولكن ليست بالطرق المتبعة في الدول الحديثة، وإنما تنظم هذه الموازنة من قبل دائرة المالية، ويقوم مجلس المستشارين بتصديقها ورفعها لمقام الأمير، وكانت غالبيتها حصيلة الضرائب والمعونة البريطانية، واستمر هذا الوضع حتى 16 تشرين أول عام 1922، حيث طلب وزير المستعمرات في مشروع المعاهدة البريطانية الأردنية من سمو الأمير عبدالله العمل على اتباع خطة قوية في إدارة المالية العامة ووضع موازنة منظمة للأمارة وبمشورة الحكومة البريطانية، لكن حالة الارتباك المالي للإمارة استمرت إلى أن تولى المعتمد البريطاني في 9 آب عام 1924 الأشراف على الأمور المالية للأمارة وتحضير موازنتها العامة، واعتباراً من العام المالي 1924/ 1925، أصبحت هناك موازنه عامه منتظمة للإمارة(2). وفي عام 1928، فرضت بريطانيا معاهدتها على الأردن التي أكدت فيها تقديم المعونة

---

(1) سامي مهران، مجلس الشعب في ظل دستور 1971، ماهيته اختصاصاته مظاهر استقلاله، علاقته بسائر أجهزة الدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1960، ص78.

(2) د. محمد أحمد محافظة، امارة شرق الأردن نشأتها وتطورها في ربع قرن 1921-1946، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1990.

المالـــية للأمـــارة، فمثلت هذه المعونة الجزء الأكبر من واردات الموازنة العامة في تلك الفترة.

فـــي 16 نيسان عام 1928، صدر القانون الأساسي وهو أول تنظيم دستوري لشرق الأردن[1]، وخول هذا القانون صلاحية إلغاء وتبديل القوانين العثمانية للسلطة التشـــريعية في المادة 58 منه، وأناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والأمير فـــي المـــادة 25 مـــنه، وفيما يتعلق بالموازنة العامة فقد قرر هذا الدستور المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الموازنة العامة فلا تفرض ضرائب إلا بقانون، وقرر حق المجلـــس في إقرار أوجه النفقات العامة، وأن لا ينفق منها إلا بقانون كما قرر حق المجلس التشريعي في أن تعرض عليه الموازنة بشكل قانون المواد 9، 37، 62، 64، 65، مـــن القانون، وبهذا تعتبر هذه النصوص البداية التاريخية لنشأة الموازنة العامة في الأردن. وظل العمل قائماً بالقانون الأساسي الصادر عام 1928 حتى عام 1946 وفـــي 25 أيـــار من عام 1946، ألغي الانتداب البريطاني على الأردن، وتم منحها الاســـتقلال وأعلنت الملكية فيها. وفي 7 كانون الأول من عام 1946، صدر دستور الملكية الأردنية الهاشمية[2]. وبهذا الدستور أنيطت السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملـــك، وتقررت الوظيفة المالية لمجلس النواب وعلى رأس هذه الوظيفة الموازنة العامة، حيث قرر هذا الدستور حق مجلس النواب في الموافقة على فرض الضرائب وأقرار أوجه النفقات العامة واعتمادها سنوياً بقانون في المواد12، 14، 48، 73، 74، مـــن الدســـتور المشار إليه. وفي 8 كانون الثاني عام 1952، صدر دستور المملكة الأردنـــية الهاشمية الذي لا يزال معمولاً به[3]، وقد أفرد هذا الدستور الفصل السابع المواد 111- 119 منه للشؤون المالية وفي مقدمتها الموازنة العامة للدولة، فقد قرر هـــذا الدســـتور بـــأن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون، مع الأخذ بمبدأ التكليف التصـــاعدي لتحقـــيق المســـاواة والعدالـــة الاجتماعية، وأن لا يعفى أحد من تأدية الضـــرائب والرسوم في غير الأحوال المبيّنة في القانون، وكما جاء في المادة 118

---

(1) نشر في الجريدة الرسمية العدد (128)، تاريخ 19/ 4/ 1928.

(2) نشر في الجريدة الرسمية، العدد (886)، تاريخ 1/ 2/ 1947.

(3) نشر في الجريدة الرسمية، العدد (1093)، تاريخ 8/ 1/ 1952.

منه وقرر أن يُقدم مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه، وأن يقترع على الموازنة فصلاً فصلاً، وأن يُصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية، وعليه نستطيع القول بأن دستور عام 1952، قد أورد المبادئ العامة التي تقوم عليها الموازنة في الأردن طبقاً لمفهومها الحديث.

أما فيما يتعلق بنشأة دائرة الموازنة العامة وتطور إعداد الموازنة العامة، فقد كانت مسؤولية إعداد الموازنة العامة في الأردن قبل صدور قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 39 لسنة 1962، تقع على عاتق وزير المالية، وكان يتولى المهمة عملياً وكيل الوزارة يعاونه في ذلك عدد من الموظفين يقتصر عملهم على الأعمال الكتابية وهم غير مؤهلين لإعداد هذه الموازنة، وانحصرت الخبرة في شخص وكيل الوزارة ولا يخفى على أي باحث أن مثل هذا الوضع وهو عدم وجود جهة مختصة للإشراف على تنظيم الموازنة يؤدي إلى نتائج سطحية وغير مرضية، واستمر هذا الوضع إلى أن شكلت لجنة مالية ملكية عام 1962، لتحديد الأنظمة والقوانين المالية المطلوب دراستها وما يتعلق بها من مشاكل، واقترحت اللجنة إنشاء دائرة للموازنة بأسرع وقت على أن تلحق هذه الدائرة برئاسة الوزراء، ذلك أن رئيس الوزراء هو الرئيس التنفيذي الأعلى للحكومة وعلى الدائرة الخاصة بالموازنة أن تتلقى التعليمات بشأن التوجيهات المالية من رئيس الوزراء وفي نفس العام 1962، شكلت لجنة مالية خاصة وأنيط بها وضع مشروع قانون تنظيم الموازنة الذي أصبح نافذ المفعول بتاريخ 16/ 10/ 1962، وبموجب هذا القانون أنشئت دائرة الموازنة العامة إلا أنها ربطت إدارياً بوزير المالية خلافاً لتوصيات اللجنة الملكية[1]، وقد كانت موازنة السنة المالية 1964/1963 هي أول موازنة تعدها دائرة الموازنة العامة، ودأبت بعد ذلك الدائرة في التحضير وإعداد الموازنات السنوية وتصنيفها ومراقبتها وفق الأسس الحديثة لإعداد الموازنة، وأنا كباحث أؤيد وجهة نظر اللجنة الملكية المالية وأرى

(1) منشورات، دائرة العلاقات العامة في دائرة الموازنة العامة، د. كريم كشاكش، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الثانية، 1999/1998.

ضرورة ربط دائرة الموازنة العامة برئيس الوزراء ليس بوزير المالية لأن مسؤولية الدائــرة فيما يتعلق بالموازنة العامة من حيث التحضير والإعداد والتنفيذ تعلق بكافة الــوزارات والهيــئات والمؤسســات الحكومــية، وهذه الوزارات والهيئات هي في المحصــلة ترتــبط برئيس الوزراء هذا من ناحية ومن ناحية أخرى لإحكام الرقابة على الموازنة العامة أرى من الضروري ربطها برئيس الوزراء لأنه قمة الهرم في السلطة التنفيذية.

أهمية الموازنة العامة للدولة وتطور حجمها:

ممــا لا شــك فــيه أن للموازنة العامة للدولة أهمية سياسية واقتصادية واجتماعية وإداريــة تــنعكس آثارها على المجتمع بأسره، وهذه الأهمية جاءت انعكاساً لتطور الدولة بشكل عام وكنتيجة لهذه الأهمية تطور حجم الموازنة وارتفع سنة بعد سنة.

أهمية الموازنة العامة:

أخذت الموازنة العامة للدولة تلعب دوراً هاماً في رسم السياسة العامة للدولة وتنفــيذ أهدافهــا واتخــاذ القــرارات المناسبة فيها؛ إذ إن للموازنة علاقة مباشرة بالمجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية للدولة، وعليه تعتبر الموازنة العامة للدولة المرآة التي تعكس اتجاهات الحكم في إدارة البلاد ومعياراً لنشاط الدولة ومؤشــراً للاســتقرار السياســي والاقتصادي، وقد تجلت أهميتها باعتبارها إحدى الوسائل التي تحقق رقابة ممثلي الشعب على أعمال الحكومة وتوجيهها[1].

وتمــثل الموازنة العامة برنامجاً مالياً للحكومة خلال السنة المالية القادمة، إذ تحــدد الحكومــة فــي هذا البرنامج أولويات استخدام الموارد وتوزيعها على كافة المجــالات وإجــراءات تنفيذ البرامج والمشروعات، ولذلك فدراسة الموازنة العامة

---

(1) د. خــالد شــحادة الخطيب، د. احمد زهير شاميه، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 297.

يرتبط غالباً بالاقتصاد العام للدولة[1]. كما أن للموازنة هدفاً آخر هو التنمية الاقتصادية وتحقيق الرفاه الاجتماعي والتوزيع العادل لمكاسب التنمية، وكل موازنة لا تحقق هذا الهدف لا قيمة لها[2].

ولعل أكبر دليل على أهمية الموازنة العامة للدولة هو بيان الحكومة الذي يلقيه وزير ماليتها أمام السلطة التشريعية عند مناقشة الموازنة، حيث أصبح يتضمن تعبيراً عن سياسة الدولة في المجالات المختلفة معززاً بالإحصاءات المطلوبة[3].

مما تقدم تتضح أهمية الموازنة العامة للدولة من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وفيما يلي تفصيل لذلك:

1. الأهمية السياسية للموازنة العامة للدولة.

تتجسد هذه الأهمية باعتبار الموازنة العامة برنامجاً مالياً وسياسياً يعرض سنوياً من قبل السلطة التنفيذية لتحقيق أهدافها العامة والسياسية منها بخاصة حيث تتضمن الموازنة العامة للدولة بعضاً من القرارات السياسية المتخذة من قبل السلطة التنفيذية[4].

ونظراً للأهمية السياسية للموازنة العامة للدولة فقد أصبح اعتمادها السنوي من المبادئ القانونية في كافة الدول النيابيه، إذ حرصت دساتيرها على إعطاء هذا الحق لممثلي الشعب، والذي يعد من أهم اختصاصات السلطة التشريعية[5] فقد قرر الدستور الأردني لعام 1952، هذا الحق في المادة 112 منه. وهناك أهداف سياسية مباشرة للموازنة العامة للدولة، حيث تستعين بها السلطة التنفيذية لتحقيق آثار سياسية غير مباشرة، كما في حالة زيادة الإنفاق على المشروعات العامة في المناطق التي

---

(1) د. السيد عبدالمولى، المالية العامة، دراسة الاقتصاد العام مع اشارة خاصة للماليه العامة المصرية، دار النهضة 1993، ص 604.

(2) د. زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص 41.

(3) حنا زروقي الصائغ، الإدارة المالية العامة، ودورها في التنمية الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات 1987، ص 63.

(4) د. زين العابدين بدوي ناصر، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص 20.

(5) د. باهر عتلم، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 18- 19.

يــتواجد بهــا مؤيدو الحكومة وأعوانها. أما في مرحلة الخصخصة المعاصرة فتأتي الموازنـــة العامة كخطوة على طريق مأسسه الدولة والتزامها بشروط صندوق النقد الدولـــي والبنك الدولي وغيرها من الجهات والمؤسسات المالية الدولية الدائنة وغير الدائنة.

2. الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة للدولة.

لقــد أصــبحت الموازنـــة العامة للدولة المحور الأساسي في عملية التخطيط والتنمـــية الاقتصــــادية في الدولة وعلاجاً لآثار التقلبات الاقتصادية التي تصيبها بين الحين والآخر[1]. وللموازنة وظائف عدة في الميدان الاقتصادي منها:

أ- الموازنة العامة للدولة تعمل على تحقيق التخصيص الكفؤ للموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع كخطوة نحو تحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد بما يحقق المنفعة بأقل نفقة ممكنة، وفقاً للسياسة العامة للدولة[2].

ب- الموازنة العامة للدولة تعمل على تحقيق الاستقرار للاقتصاد الوطني وتقليل أثر التقلبات التي يتعرض لها[3].

ج- الموازنة العامة للدولة أداة هامة في تنفيذ الخطة العامة للدولة وتحقيق التنمية الاقتصــــادية؛ إذ يمكــن القــول بأن إعداد الموازنة العامة للدولة لفترة مقبلة واعــتمادها وتنفــيذها والــرقابة التي تجري عليها وتحقيقها للموارد المتاحة يجعل منها أداه تخطيطية في كافة المجالات الاقتصادية[4].

د- الموازنة العامة للدولة وسيلة لحماية الإنتاج الوطني.

---

(1) د. مبارك حجير، الميزانيات الحكومية العربية وعلاقتها بالتخطيط الاقتصادي، مطبعة المليجي، الجيزة، 1971، ص 29.

(2) ليلى فتح الله إبراهيم، الموازنة الرأسمالية، بدون دار نشر، 1993، ص 5.

(3) د. غــازي حســين عــناية، التضخم المالي، دار الجيل، بيروت، 1992، ص 151-152.

(4) د. محمــد محمــد الســيد الجزار، د. إبراهيم أحمد أحمد الصعيدي، دراسات محاسبيه متخصصة في الموازنات والبنوك، بدون دار نشر، 1991، ص 55.

وتتم هذه الحماية من خلال ما تقدمه الموازنة من إعانات اقتصادية نقدية وعينية وحوافـــز ضــريبية ملائمـــة لـــبعض المشـــروعات والقطاعات العامة أو الخاصة لمســـاعدتها فـــي منافسة المنتجات المستوردة، وذلك لرفع معدلات إنتاجها وأرباحها وتشـــجيعاً لصـــادراتها لتحســـين المـــيزان الـــتجاري، إذ إن التعديلات في النظام الاقتصادي هو هدف الخطة القومية للدولة[1].

هـــ. كما تعمل الموازنة العامة للدولة على تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي وعلى رأســـها تنفـــيذ عملـــيات الخصخصة متحملة أي تكاليف لهذه العملية ريثما يتم الانتهاء منها[2]. وبعد الانتهاء من عملية الخصخصة تعمل الموازنة العامة على تحقـــيق الاســـتخدام الأمثل للأرصده النقدية والعائدات المالية التي يتم الحصول عليها نتيجة بيع الحكومة لبعض شركات القطاع العام.

كما تهدف الموازنة إلى إصلاح الجهاز الإداري ومعالجة الترهل في هذا الجهاز وخاصة في الدول النامية[3].

3. الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة للدولة.

للموازنـــة العامـــة للدولـــة أهمـــية اجتماعـــية لا تقل عن الأهمية السياسة والاقتصادية، وذلك من خلال تحقيق الأهداف التالية:

أ- تحقـــيق التوازن والاستقرار الاجتماعي من خلال فرض الضرائب المباشرة بأسعار تصاعدية على ذوي الدخول المرتفعة، والضرائب غير المباشرة على الســـلع الكمالية وغير الضرورية، كما تقوم الدولة من خلال الموازنة العامة بتوجيه النفقات العامة لرفع مستوى معيشة الأفراد والطبقات محدودة الدخل؛

---

(1) د. محمد سعيد أحمد، الموازنة والتخطيط للتنمية في الدول النامية، بحث مترجم للعربية ومقـــدم إلـــى هيـــئة الأمم لخبراء الدول النامية عام 1975، منشورات مركز البحوث الإدارية 1978، ص 26.

(2) د. علـــي لطفـــي، دراسات في التنمية الاقتصادية، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1994/ 1995، ص 236.

(3) د. محمود صبح، الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو، الطبعة الأولى، 1995، ص 83.

مثل التأمينات الاجتماعية وحماية التعليم والتأمين الصحي ودعم أسعار بعض السلع الضرورية مثل القمح وأعلاف الثروة الحيوانية، ومن خلال تقديم المنح إلى النوادي والجمعيات التعاونية والخيرية[1].

ب- تشجيع استهلاك بعض السلع النافعة وتقليل استهلاك السلع الضارة بالصحة أو غير المرغوب فيها اجتماعياً كالخمور والدخان والمخدرات ومسببات الإدمان.

كما تتولى الموازنة العامة للدولة تنفيذ السياسات والإجراءات التي تحقق التوازن الاجتماعي مثل منح الزيادات في المرتبات والأجور وتأمين العمل لأفراد المجتمع لأن مفهوم العدالة الاجتماعية يتطلب تأمين فرص عمل لائقة للمواطن تمكنه من زيادة وتحسين دخله[2].

تطور حجم وتبويب الموازنة العامة للدولة:

1. تطور حجم الموازنة العامة للدولة.

لقد تطور حجم الموازنة العامة نتيجة تحول مفهوم الدولة من دولة حارسة (تقليدية) إلى دولة متدخلة، وخاصة مع بداية القرن العشرين الذي شهد تحولات عديدة في النظام الرأسمالي الحر أدت إلى القضاء على فكرة الدولة الحارسة، مما أدى إلى ظهور المبادئ الاشتراكية والمناداة بالفكر الاقتصادي المالي الحديث الذي ينادي بحتمية تدخل الدولة للمساهمة في رفع مستوى الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع وزيادة الإنتاجية ورفع مستوى الدخل لتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي، وبذلك أصبحت النفقات العامة والضرائب والقروض من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة، في تحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى جانب الأهداف المالية، مما أدى إلى تطور حجم أرقام الموازنة العامة وضخامة أرقامها في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء لتلائم طبيعة هذا الدور التدخلي، فعلى سبيل المثال ارتفعت النفقات العامة من 281 مليون جنيه إسترليني عام 1900

(1) د. عصام بشور، توازن الموازنة، مطبعة جامعة دمشق 1983/ 1984، ص 41.

(2) د. علي لطفي، دراسات في التنمية الاقتصادية، مكتبة عين شمس، القاهرة 1994/ 1995، ص 220، 229، 236.

إلـــى 208078 مليون جنيه عام 1990، وارتفعت النفقات الاجتماعية والاقتصادية في المملكـــة المـــتحدة من 13% من مجموع النفقات العامة عام 1900 إلى 42.2% عام 1990[1]. وفي جمهورية مصر العربية ارتفعت النفقات العامة من 37.4 مليون جنيه عام 1932 إلى 73.973 مليون جنيه في عام 1995، وارتفعت النفقات الاستثمارية من 15.7 عـــام 1932 إلـــى 27.4 عـــام 1995[2]. أما في المملكة الأردنية الهاشمية فقد ارتفعت نفقات الموازنة العامة من 119 ألف دينار عام 1925 إلى 1846 مليون دينار عـــام 1996، وارتفعت نسبة النفقات الاستثمارية من 23 مليون دينار عام 1955 إلى 628 مليون دينار عام 1996[3].

2. تطور تبويب الموازنة العامة للدولة.

يحـــتل موضـــوع تبويب الموازنة العامة أهمية كبيرة باعتباره تصنيفاً لنفقات الدولة وإيراداتها في مجموعات رئيسية وفرعية لتحقيق أهداف السياسة المالية للدولة وتسهيل عملية تنفيذ الموازنة العامة بكفاءة عالية وإحكام الرقابة عليها ودراسة آثار النشاط المالي للدولة وتوفير المعلومات اللازمة للباحثين[4].

---

(1) د. حمـــزة حمـــود، ضوابط الإنفاق العام في النظام المالي اليمني دراسة مقارنة رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1995، ص 10.

(2) د. محمـــد توفـــيق يونس، تحضير الميزانية المصرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعـــة القاهرة، 1934، ص 113، د. عرفات التهامي إبراهيم، ترشيد الانفاق العام، رســـالة دكـــتوراه، كلـــية الحقوق، جامعة القاهرة، 1984، ص 39، 159، د. السيد عبدالمولي، المالية العامة، مرجع سابق، ص 142، 143.

(3) د. يوســـف عـــبدالحق، التخطيط والتنمية الاقتصادية في الأردن، رساله دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1979، ص 35. الموازنة العامة للسنوات المالية 1948/ 1949، 1955، والجـــريدة الرســـمية العدد 1224، ص 340- 341، موسى علاوين وعبدالرحيم الفوارعة، المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها في الأردن، المطبعة الاقتصادية، عمان، الطبعة الأولى، 1982، ص 102- 114.

(4) د. نائل عبدالحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق، مدخل نظامي مقارن، الطبعة الثالثة، مركز أحمد ياسين الفني، عمان 1996، ص227.

ب- الحفــظ والحراسة والملاحظة: ارقب فلاناً في أهله: احفظه فيهم راقبه مراقبة: أي حرسه ولاحظه[1]، ورقيب القوم حارسهم والرقيب الحارس الحافظ[2].

ج- العلــو والإشــراف: ارتقــب علــى وأشــرف والمرقــب والمرقبة: الموضع المشرف[3].

ممـــا تقـــدم يتبيـــن بـــأن الرقابة في اللغة تعني الحفظ والحراسة والملاحظة والخـــوف والخشـــية والعلو والإشراف كما تعني أيضاً الاحتراز والتحوط والرعاية والتتبع للأمور والأشراف عليها، وكل ذلك يعني المحافظة على الشيء وحراسته.

وفـــي اللغة الإنجليزية وردت كلمة "control" لتقابل كلمة الرقابة وهي تحمل معانٍ عدة منها.

1- فحص الشيء ومراجعته للتأكد من صحته أو حُسن سيره.

2- القوة أو سلطة التوجيه.

3- الحراسة والمحافظة.

ثانـــياً: مفهوم الرقابة بمعناها العام لدى فقهاء المالية المعاصرين، وقد ظهر هذا المفهوم في اتجاهات ثلاثة هي:

أ- الاتجاه المتعلق بالجانب الوظيفي وتحقيق الأهداف[4].

فقـــد عُرفـــت الـــرقابة حســـب هـــذا الاتجاه بأنها " تتمثل في مجموعة من الإجراءات ترتكز على جمع بيانات تحليلية عن الخطة بغرض متابعتها والتحقق من

---

(1) المعجم الوسيط، مادة (رقب).

(2) لســـان العـــرب، ابـــن منظور 1630- 711هـــ، دار إحياء التراث العربيه ومؤسسة الـــتاريخ العربـــي، بـــيروت لبـــنان، المجلـــد 15، الطـــبعة الأولـــى 1993م، مادة (رقب).

(3) المعجم الوسيط، مادة (رقب).

(4) د. عـــوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، النظرية والتطبيق مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1989، ص 22.

قيام الوحدة بمستوياتها الإدارية المختلفة لتنفيذ أهدافها بأحسن وسائل الأداء"[1].

وعُرفت كذلك حسب هذا الاتجاه بأنها : مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ الخطة وتسجيل الأرقام التي تتحقق، وتحليلها للتعرف على مدلولاتها ثم اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتنمية أي اتجاه يساعد على تحقيق الأهداف أو معالجة أي قصور"[2].

وعرفها هنري فايول HENRI FAYOL بأنها " التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة وللتعليمات الصادرة وللقواعد المقررة، وذلك لكشف نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها[3].

ب- الاتجاه العملي الذي يركز على العملية الرقابية من الناحية التطبيقية.

وقد عُرفت الرقابة حسب هذا الاتجاه على أنها تتمثل في القيام بالخطوات التالية [4]:

1- تحديد الأهداف المراد قياسها.

2- وضع المعايير الرقابية.

3- قياس الأداء.

4- مقارنة الأداء وتقييمه.

5- اتخاذ الإجراءات لتصحيح الاختلالات التي ظهرت نتيجة التقييم ومتابعة التصحيح.

---

(1) د. عبدالحي الخولي، الموازنات العامة والمحاسبة الحكومية، دراسة علمية وعملية لموازنات وحسابات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات والوحدات الاقتصادية العامة بدون سنة نشر وناشر، ص 123.

(2) د. عبدالفتاح الصحن، الرقابة المالية، دراية ونقد وتحليل، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية 1979، ص 1.

(3) الدكتور سالم الشوابكة، الرقابة المالية (بحث غير منشور).

(4) د. عبدالسلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، رسالة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، 1965، ص 88.

كمـــا عُرفت حسب هذا الاتجاه بأنها " مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد مـــن مطابقـــة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعه وتحليل أسباب الانحراف في التنفيذ وعلاج نقاط الضعف وتلافي تكرار الخطأ[1].

ج- الاتجـــاه الذي يركز على الأجهزة التي تمارس عملية الرقابة وتقوم بالمراجعة والفحص والتفتيش والمتابعة وجمع البيانات وتحليل النتائج[2].

وقـــد عرفـــت الرقابة حسب هذا الاتجاه بأنها مجموعة من العمليات تتضمن جمـــع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معنية، للتأكد من تحقيق المشـــروع لأهدافـــه بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه واتخاذ القرارات المناسبة[3].

ومن هنا نستنتج أنه لا يوجد تعريف محدد للرقابة، بمعناها العام، نظراً لتنوع اســـتعمال مصطلح الرقابة واختلاف مجالاتها وتنظيمها وصورها، وبالرغم من كل ذلـــك فقد أصبحت كلمة الرقابة من الكلمات المتداولة ولا سيما عند رجال السياسة والقانون والإدارة والمال والاقتصاد والاجتماع[4].

ثالثاً: مفهوم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة تحديداً.

تنفـــيذ الموازنة العامة يقصد به تلك العمليات التي يتم بواسطتها دفع النفقات العامـــة على بنود الإنفاق الواردة في اعتمادات الموازنة العامة وتحصيل الإيرادات

(1) د. السيد عبدالمولى، المالية العامة، مرجع سابق، ص 665.

(2) د. موســـى عماد الدين شربيني محجوب، الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1971.

(3) قطـــب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، الطبعة الرابعة، 1994، ص 194.

(4) د. الســـيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، الانتاجية والاستهلاكية، دراسة مقارنـــة مـــن الناحيتيـــن القانونـــية والتنظيمية منشأة المعارف، الاسكندرية، 1971، ص 166.

العامة المدرجة فيها، وتتولى السلطة التنفيذية تنفيذ هذه الموازنة بعد إقرارها وصدورها بقانون وتمثل السلطة التنفيذية في ذلك وزارة المالية وأجهزتها[1].

أما الرقابة على تنفيذ الموازنة فقد عُرفت بأنها مجموعة من الإجراءات والقواعد التي تمارسها أجهزة داخلية وخارجية لها سلطات التوجيه واتخاذ الإجراءات الصحيحة وتلافي الانحرافات والعمل على جمع البيانات اللازمة التي تمكنها من متابعة تنفيذ الموازنة العامة وتحقيق أهدافها[2].

وعُرفت بأنها " مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والكشف عن مدى سلامة تنفيذ الموازنة ودقة أرقامها التقديرية والنجاح في تحقيق أهدافها والتأكد من أن السياسة المرسومة للاعتمادات التي سبق اعتمادها وإقرارها قد تحقق فعلاً من خلال استخدامها في الأغراض التي خصصت لها[3].

وعُرفت كذلك بأنها " الوسيلة الفعّالة لمراقبة الأموال العامة إنفاقاً وتحصيلاً"[4].

كما عرفت بأنها "الأعمال المتعلقة بتحصيل وصرف الأموال بهدف التثبت من أن تحصيلها وإنفاقها متفق مع الخطط وضمن القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها والعمل على تلافي ما يشوبها من خطأ أو انحراف من أي جهة"[5].

نشأة وتطور الرقابة على الموازنة العامة:

تطورت الرقابة العامة على الموازنة العامة تبعاً لتطور المجتمعات وفي مختلف العصور التاريخية وسنتناول هذه النشأة والتطور كما يلي:

---

(1) د. زين العابدين بدوي ناصر، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص5.

(2) د. سعيد مفيد دوبان، دور المحاسبة القومية والحكومية في إدارة الاقتصاد القومي، دار الهاني للطباعة، بدون تاريخ النشر، ص 418.

(3) د. شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 27.

(4) د. علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1993/ 1994، ص 286.

(5) د. العوضي عثمان، الرقابة القانونية، مرجع سابق، ص14.

أولاً: في العصور القديمة والوسطى.

لقد أظهرت الدراسات التاريخية وجود الرقابة الإدارية على المال العام، والذي يتضمن الموازنة العامة ولكن بمضمون يختلف عن مضمونها في الوقت الحاضر.

أ. ففي الحضارة المصرية القديمة ظهرت فكرة الرقابة الإدارية التي تتولاها الإدارة لحماية المال العام قبل حوالي ألف عام قبل الميلاد، وكان لديهم رقابة تهتم بضبط المحاصيل باعتبارها أهم الأشياء التي يمكن تحصيل الضرائب عليها، ولهذا وجدت حينذاك سجلات لعمليات الحصاد يسجل فيها الأجور المصروفة وأداء العاملين[1].

ب. وفي حضارات العراق القديمة كان الكهنة يقدمون لرئيس الكهنة كشفاً يشمل الإيرادات والنفقات بصورة دورية، ولتلبية حاجة الرقابة على المخزون ابتكر الكهنة وظيفة الكاتب لتوثيق حجم المعاملات الناتجة عن فرض الضرائب وتحصيل القروض وتدوين الغنائم وابتكار فكرة وجود كاتب هي عملية رقابية بحد ذاتها[2].

ج. أما في الحضارة الصينية فقد بلغ علم الإدارة العامة وتنظيم المالية العامة درجة متقدمة، وكانت سلطة الرقابة تتركز في يد رئيس الدولة[3]، وفي هذه الحضارة وجد نظام الرقابة المستمرة المتمثل في تشكيل لجنة من ثلاثة أعضاء يتحلون بالنزاهة والشجاعة لكي تقوم بالتفتيش الدوري على الإدارة المركزية والمحلية

---

(1) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 17-18.

(2) د. مصطفى ممدوح محمد، الرقابة على أداء الخدمات العامة، دراسة مقارنة مع التطبيق على الشرطة في جمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه، اكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا، 1990، ص 7-8.

(3) د. علي شريف، الإدارة العامة، مدخل الأنظمة، دار النهضة العربية، بيروت 1981، ص 50.

وكشـف الانحرافات ولا سيما المالية منها واقتراح سبل علاجها وتقدم تقاريرها إلى رئيس الدولة مباشرة[1].

د. وفـي الحضارة اليونانية بينت الدراسات التاريخية أن الرقابة التي كانت تمارس على الإدارة العامة في المدن اليونانية هي رقابة شعبية يمارسها المواطنون في المديـنة، أمـا الرقابة الإدارية فقد كانت تمارس عند نهاية مدة خدمة الموظف العـام، وكانـت تمارسـها لجنة خاصة تتولى فحص سجلاته وحساباته القديمة وتقديم تقريرها إلى محكمة شعبيه[2].

هـ. أما في الحضارة الرومانية فقد وصل الأمر درجة عالية من التنظيم إذ كان هـناك مجلـس الشيوخ أو المشاورين "Consult" يمارس السلطة التنفيذية بما فـيها الرقابة الإدارية ومجلس النواب "Senate" يمارس الرقابة على قرارات مجلـس الشيوخ[3]. وظهرت في هذه الحضارة وظيفة المراقب المالي يساعده المشـرف المالي، حيث إن وظيفة الأول جباية الضرائب ويكون مسؤولاً عن ذلـك أمام الإمبراطور، والثاني تنفيذ أوامر الوالي ولا سيما الرقابة على تقدير الضـرائب وتحصيلها. كما ظهرت وظيفة المراقب المالي للحسابات الخاصة كتحصـيل الغـرامات التـي تترتب على عدم احترام القوانين[4]، كما ظهرت وظـيفة المحتسـبين وهي وظيفة رقابيه مالية تشبه وظيفة ديوان المحاسبة في العصر الحديث[5].

---

(1) د. عـيد مسـعود الجهني، الرقابة الإدارية، بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1983، ص 128.

(2) د. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 129.

(3) د. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 129.

(4) عبدالرؤوف جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة، دراسة قانون مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى 1997، ص 14.

(5) عبدالرؤوف، جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة، مرجع سابق، ص17-18.

ثانياً: في العصور الوسطى.

في بداية العصور الوسطى تم الأخذ بنظام الإدارة المركزية وظهور نظام الرقباء الذين كانوا أداة الملك في الرقابة على أعمال الإدارة[1]. وفي أواخر القرون الوسطى وبداية عصر النهضة تطورت المحاسبة باعتبارها علماً متخصصاً وساهمت في توفير البيانات والحقائق المالية عن النشاط الاقتصادي[2]، وفي بداية عام 1470، وجد نظام دقيق للرقابة في مدينة فنيسيا نتيجة نمو أسطولها البحري[3]. وبعد أن ظهرت الموازنة العامة بمفهومها العلمي في إنجلترا عام 1688، أسندت الرقابة على حسابات الموازنة العامة إلى هيئات وأشخاص تابعين للإدارة الحكومية يسمون مراقبي الحسابات. أما اختصاص الرقابة على أذون إخراج الأموال العامة من الخزانة في إنجلترا فكانت من اختصاص إدارة تابعة للحكومة تعد بمثابة وزارة المالية[4]، وكانت إنجلترا كذلك الدولة الأسبق في نشأة الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة إذ أخضعتها لنظام الإجازة المسبق من قبل البرلمان، حيث يتم إقرار الإيرادات والنفقات العامة قبل البدء بتنفيذها ثم تتلوها الرقابة.

أما في فرنسا فقد عرفت الرقابة المالية عندما أنشأ ملك فرنسا عام 1256 غرفة محاسبة باريس وعهد إليها تدقيق الأملاك التي تشكل المصدر الرئيسي للإيرادات.

وعليه يمكن القول بأن إنجلترا وفرنسا هما الدولتان الرائدتان في هذا المجال.

---

(1) د. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 131.

(2) عبدالرؤوف جابر، دور رقابة ديوان المحاسبة، مرجع سابق، ص 16.

(3) د. مصطفى ممدوح محمد، الرقابة على أداء الخدمات العامة، مرجع سابق، ص17.

(4) طارق حامد الساطي، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967، ص 39-40.

ثالثاً: في العصور الإسلامية.

لقد حث الدين الإسلامي على الرقابة الذاتية ولا سيما في الأمور المالية، فقال تعالى" والذين هم لأماناتهم وعهدهم راعون"[(1)] وقال تعالى "إن الله كان عليكم رقيبا[(2)]" وقو له ﷺ "وأيم الله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها"[(3)]، ويعد الخليفة الراشدي العادل عمر بن الخطاب هو أول من أنشأ الدواوين التي تختص بممارسة الرقابة على موازنة الدولة[(4)] والخليفة الأموي عمر بن عبد العزيز وموقفه، حيث كان ينظر في شؤون المسلمين في ضوء إحدى شموع بيت المال وإذا بمحدثه يسأله عن أحواله فيقوم عمر ليطفئ الشمعة ويضيء غيرها فيتسائل محدثه عن سبب ذلك فيقول عمر : كنت أضأت شمعة من مال المسلمين وأنا في مصالحهم، أما وقد سألتني عن حالي فقد أضأت شمعة من مالي الخاص، وفي العصر الأموي كذلك استقرت الدواوين ونشأت وظيفة الوزير الذي كان يمثل مساعد الخليفة في الرقابة على تحصيل الموارد وصرفها[(5)].

وفي العصر العباسي استقرت الدواوين وتفرعت، ومن أهمها ديوان النفقات وديوان الصدقة وديوان الخراج وديوان الجهبذة الذي أنشئ في عهد المأمون ومهمته تدقيق حساب الواردات والمصروفات وعلى رئيسه أن يقدم في آخر كل شهر حسابات تدعى (ختمة)، وفي آخر كل سنة يعد حساباً خاصاً يتضمن الواردات والمصروفات يرفعه إلى بيت المال. أما الرقابة التشريعية فقد كانت تمارس عن طريق الخلفاء والحكام المسلمين، وعن طريق مجالس تضم فقهاء الشريعة

(1) سورة المعارج، الآية 32.

(2) سورة النساء، الآية 1.

(3) رواه البخاري.

(4) د. عوف محمودالكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية 1983، ص 197- 228.

(5) د. شوقي عبده الساهي، مراقبة الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 89 وص102.

الإسلامية قال تعالى: "وأمرهم شورى بينهم"[1]. أما بالنسبة للرقابة المستقلة فقد كانت تمارس عن طريق أنظمة خاصة كنظام المظالم.

رابعاً: في العصر الحديث.

نتيجة لتطور نظام الحكم في الدولة في العصر الحديث، ونتيجة لسيادة الأفكار السياسية الحديثة المتمثلة بظهور مبادئ السيادة الشعبية ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون، فقد ظهرت أنواع الرقابة بما فيها الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، وسنأخذ المملكة المتحدة (بريطانيا) وجمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية أمثلة على نشأة وتطور الرقابة على المال العام حتى العصر الحديث ففي إنجلترا مثلا أصبحت وزارة الخزانة تمارس الرقابة على الموازنة العامة[2]، وهذه رقابة إدارية،أما الرقابة المستقلة فقد كانت تلي هذه الرقابة عن طريق إنشاء مؤسسات مستقلة للرقابة مثل مكتب الرقابة الوطني، والرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية، وفي جمهورية مصر العربية بدأت الرقابة على الموازنة العامة مع نشأة أول موازنة لها عام 1880، وكانت تمارس عن طريق وزارة المالية[3]، ثم أنشئت فيما بعد أجهزة أخرى تمارس الرقابة الإدارية مثل وزارة التخطيط والرقابة الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وديوان المحاسبة. أما الرقابة السياسية فأصبحت تمارس عن طريق السلطة التشريعية[4].

أما في المملكة الأردنية الهاشمية ومنذ أن تأسست إمارة شرق الأردن وبعد أن تألفت أول حكومة لشرقي الأردن في عام 1921 تحت اسم مجلس المشاورين ومن ضمنها وزارة المالية تحت اسم مشاور المالية تولت هذه الوزارة منذ ذلك الوقت عملية إعداد الموازنة العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها، ثم أنشئت فيما

---

(1) سورة الشورى الآية 38.

(2) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص 27.

(3) د. محمد حلمي مراد، ميزانية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1953، ص 234.

(4) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص 353.

بعد أجهزة أخرى تابعة للسلطة التنفيذية تساهم في الرقابة على الموازنة العامة كرقابة مستقلة مثل ديوان المحاسبة، ودائرة مكافحة الفساد. أما بالنسبة للرقابة التشريعية فتعود جذورها إلى القانون الأساسي (الدستور) الذي صدر في عام 1928 في إمارة شرق الأردن وأصبحت تُمارس الآن عن طريق السلطة التشريعية[1].

أهمية الرقابة على الموازنة العامة للدولة:

لم تعد الرقابة العامة على الموازنة العامة للدولة تقتصر على مجرد الالتزام بالقواعد القانونية التي تحدد كيفية جمع الواردات وطرق الصرف من النفقات العامة ولكنها تجاوزت ذلك إلى تحقيق النمو والإزدهار إلى كافة أفراد المجتمع في الدولة عن طريق حملة من الأهداف تتمثل في:

1- تحقيق الاستقرار السياسي نتيجة حسن إدارة المال العام ومنه الموازنة العامة للدولة ومحافظة القائمين عليه بالتصرف بنزاهة وأمانة، بالإضافة إلى الإشراف المستمر على هذا المال العام، مما يؤدي إلى تجنب سخط الشعب وعدم رضاه والذي يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي[2].

2- تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد وتنمية الاقتصاد الوطني من خلال ما تلتزم به الحكومة في خطة وبرنامج الموازنة العامة، مثل تشجيع الصناعة الوطنية والمحلية وإقامة المشاريع المختلفة[3].

3- تحقيق العدالة الاجتماعية في فرض الضرائب وصرف النفقات العامة على

---

(1) د. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري في المملكة الأردنية الهاشمية، البيان للدعاية والإعلان، الطبعة الأولى 1985.

(2) د. أحمد فرهود، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص 515.

(3) محمد عبدالله الشريف كيف تساهم أجهزة الرقابة المالية في تنمية الاقتصاد الوطني عن طريق تشجيع الصناعة الوطنية، بحث مقدم إلى ندوة اجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالاجهزة الحكومية، المنعقدة في معهد الإدارة العامة، الرياض بالفترة من 7-10 ربيع الثاني 1405هـ، ص 159.

كافة طبقات المجتمع وما يوازي فرض هذه الضرائب من استثناءات[1].

4- الـــرقابة العامة على الموازنة العامة من أهم وسائل الإصلاح الإداري الذي يؤدي إلى ترشيد النفقات العامة وتعظيم الإيرادات العامة.

5- الـــرقابة العامـــة على الموازنة العامة من أهم وسائل مكافحة الفساد المالي والإداري[2].

6- تهـــدف الرقابة العامة على الموازنة العامة إلى ضمان عدم خروج الحكومة عـــن الحـــدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة العامة[3].

7- تهـــدف الـــرقابة العامة على الموازنة العامة إلى التأكد من تحقيق السياسة المالية للدولة لغاياتها دون إسراف أو تبذير أو تقصير مع مراعاة حسن سير الإدارة الحكومية والحفاظ على الأموال العامة[4].

أما بالنسبة لأهداف الرقابة المتعلقة بالموازنة العامة تفصيلاً فتتمثل بما يلي:

1. الـــتأكد مـــن أن الوحـــدات التنفيذية قد استخدمت اعتمادات النفقات العامة المقررة على الموازنة العامة في أغراض النفع العام وخدمة المجتمع وعدم تجـــاوز هذه الاعتمادات واستيفاء كل نفقة عامة لإجراءات تحقيقها وفقاً لما هـــو مقرر في قانون الموازنة العامة للدولة والقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها[5].

---

(1) د. محمـــد علـــي علـــيويه، مبادئ في السياسة المصرية، دار الكتب المصرية 1942، ص 49- 50.

(2) د. السيد عبدالمولى، المالية العامة، مرجع سابق، ص192.

(3) د. خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2003، ص319.

(4) د. خالد شحادة الخطيب، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص319.

(5) زين العابدين، ناصر، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص139، 199.

2. الـــتأكد مـــن أن تحصيل الإيرادات يتم وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المالـــية السائدة سواء من حيث تحصيلها أو من حيث توريدها إلى الخزينة العامة.

3. الـــتأكد مـــن صحة الحسابات وسلامة المستندات والتصرفات والإجراءات المالـــية ومنع حدوث الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات وكشف ما يقـــع مـــنها حـــالاً وتحديد مسؤولية المخالفين وإحالتهم للسلطات الحكومية المختصة [1].

4. مـــتابعة القوانين والأنظمة والتعليمات المالية والمحاسبية للتحقق من سلامة تطبـــيقها وكفاءتهـــا وملاءمتها لما يستجد من ظروف عامة وعلى الإدارة العامـــة وجوب النظر إلى أي قصور تشريعي وتقديم الاقتراحات اللازمة لمعالجته بما يكفل نجاح العملية الرقابية.

5. الـــتأكد مـــن أن أنظمـــة العمـــل ووسائل تنفيذ الموازنة العامة بالوحدات الحكومية تؤدي إلى تحقيق أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة.

6. الـــتعرف على مشكلات العمل الإداري وتسهيل عمليات التنسيق والتوجيه وأتخـــاذ القـــرارات اللازمـــة التي تؤدي تخفيض تكاليف العمل الحكومي وحسن سير العمل ورفع كفاءة الأداء[2].

7. الـــتحقق من أن إنجاز الأهداف المحددة في الموازنة العامة قد تم في المدة المقـــررة وبكفايـــة عالية وأن مستوى الأداء لهذه الأهداف يطابق المستوى المنشود في ظل استخدام أمثل للموارد المتاحة[3].

---

(1) د. سعيد يحيى، الرقابة على القطاع العام، مدى تأثيرها على استقلاله، دراسة مقارنة، المكتب المصري الحديث، القاهرة 1969، ص95-96.

(2) د. محمـــد الســـيد سرايا، الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة، مدخل تقييم الأداء في الوحدات الحكومية، الدار الجامعية الأسكندرية 1986، ص3.

(3) قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة، مرجع سابق، ض193.

8. تقييم فاعلية نتائج البرامج والمشروعات الحكومية شاملاً ذلك تقييم مستوى أدائها ومستوى أداء المسؤولين عن تنفيذ هذه البرامج والمشروعات[1].

9. تقييم فاعلية نتائج البرامج والمشروعات الحكومية شاملاً ذلك تقييم مستوى أدائها ومستوى أداء المسؤولين عن تنفيذ هذه البرامج والمشروعات[2].

---

(1) د. محمد السيد سرايا، الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة، مرجع سابق، ص73.

(2) د. محمد السيد سرايا، الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة، مرجع سابق، ص73.

الفصل الثاني

الرقابة السياسية على الموازنة العامة للدولة في المملكة المتحدة

وهـذه الـرقابة بشـكل عام تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة ومـنها علـى وجه الخصوص مراقبة الموازنة العامة[1]، وتكون هذه الممارسة عن طريق مجلس العموم والذي هو ممثل الشعب.

2. 1 رقابة مجلس العموم على الموازنة العامة للدولة أثناء تنفيذ الموازنة العامة للدولة في المملكة المتحدة:

وتتجسـد هذه الرقابة بتزويد الحكومة للمجلس بما يطلبه من معلومات دقيقة ومفصّـلة عـن سير العمل في تنفيذ الموازنة العامة حسب القوانين والسياسات التي وضـعت لذلـك، وذلك من خلال أسئلة المجلس المقدمة للحكومة كوسيلة من وسائل رقابة المجلس للسلطة التنفيذية، والذي أصبح تقليداً يمارسه المجلس، حيث تخصص السـاعة الأولـى في بداية كل جلسة من جلسات مجلس العموم للإجابة عن الأسئلة المقدمة من الأعضاء[2].

وللأعضاء حق طرح أي موضوع للمناقشة أو إجراء تحقيق برلماني إن لزم للوقوف على الحقيقة فيما يتعلق بعمليات تنفيذ الموازنة العامة للدولة. كما قد يشارك أعضاء المجلس في لجان قضائية للوقوف على الحقيقة في الموضوعات المطروحة أو أية ملاحظات مهمة ترد على عملية تنفيذ الموازنة[3].

---

(1) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، الدولة، المؤسسات، الحريات، النظم السياسية في الدولة الغربية والدول الماركسية والعالم الثالث، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، 1988، ص443.

(2) Burk head, Government Budgeting 1959, op. cit, p. 306.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة 1986، ص551.

وللمجلس حق إثارة المسؤولية الوزارية التي تؤدي إلى سحب الثقة من وزير بمفرده أو من الوزاره بأكملها (مجلس الوزراء) إذا ارتكب الوزير أو ارتكبت الوزاره أي تقصير أثناء تنفيذ الموازنة العامة للدولة[1].

أما حق الاستجواب فهو غير معروف بالنظام البرلماني في المملكة المتحدة بالرغم من أن المملكة المتحدة تعد مهد النظام البرلماني[2].

وهناك سلطة أخرى للمجلس وهي الموافقة على عقد القروض الخارجية وتعديل الموازنة العامة أثناء تنفيذها أو عند طلب الحكومة نقل بعض الاعتمادات من باب إلى آخر أو زيادتها أو فتح اعتمادات جديدة تستوجبها ظروف طارئة أو عدم دقة التنبؤ أثناء تقدير الموازنة العامة بعد أن تقوم الحكومة بتوضيح مبررات طلبها[3].

كما أن للمجلس سلطة تكوين لجان متخصصة من أعضائه تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة مثل لجنة الحسابات العامة (Puplic Accounts Committee) والتي تتألف من خمسة عشر عضواً من المجلس والسكرتير المالي لوزارة الخزانة، ويتولى رئاستها أحد زعماء المعارضة ممن يتمتعون بالكفاءة والخبرة في الشؤون المالية، ويقوم المجلس باختيار أعضاء هذه اللجنة سنوياً[4].

وتقوم هذه اللجنة بممارسة دور أساسي في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وتصحيح ما يحدث من مخالفات ومعاقبة مرتكبيها، وهي تقوم بهذا العمل استناداً إلى أمر مجلس العموم رقم 90 والذي يتضمن قيام اللجنة بفحص وتدقيق الحسابات العامة للتحقق من دقة التخصصات المعتمدة من

---

(1) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص443.

(2) د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص68-69.

(3) د. فؤاد يونس، نظام الميزانية في بريطانيا، مرجع سابق، ص68.

(4) د. أحمد كامل عفيفي، مراقبة ميزانية الحكومة، مرجع سابق، ص184.

وهـناك لجان أخرى يشكلها مجلس العموم للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولـة مثل لجنة الخزانة ولجنة الخدمة المدنية وهي لجان تهتم بالمسائل التي تتعلق بالنفقات العامة وكيفية صرفها(1).

رقابة مجلس العموم اللاحقة على الموازنة العامة للدولة:

المملكة المتحدة هي الدولة الأولى التي تلزم الحكومة برفع حساباتها الختامية المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة إلى السلطة التشريعية لاعتمادها، وبذلك يمارس مجلس العمـوم رقابـة لاحقة على تنفيذ الموازنة العامة من خلال فحصه للتقرير السـنوي عـن الحسابات الختامية للسنة المالية التي سلفت، ويقدم الحساب الختامي للسـنة المالـية التـي سلفت إلى لجنة من مجلس العموم عن طريق وزير الخزانة مشتملاً على الملاحظات والانتقادات التي ظهرت خلال تنفيذ الموازنة العامة ومرفقاً بـتقرير مكتب الرقابة الوطني، وتقوم اللجنة بفحص التقرير بحضور المراقب العام في مكتب الرقابة الوطني وموظف كبير من وزارة الخزانة ولها استدعاء أي موظف مـن كـبار الموظفيـن القائمين على التصرفات المالية في الوحدات الحكومية وبعد انـتهاء اللجنة من فحص التقرير المقدم إليها والمداولة بشأنه تضع تقريرها النهائي وترفعه إلى مجلس العموم(2).

ولا يـتم التصويت على هذا التقرير، وإنما يجوز لأعضاء المجلس مناقشة ما ورد فـيه مـن معلومـات وتحقـيقات وبيان رأيهم بذلك، ولهم أي (أعضاء مجلس العمـوم) تحريك المسؤولية الوزارية ضد أي وزير أو ضد الوزارة بأكملها (مجلس الوزراء) إذا وجد أن هناك مخالفات مالية كبيرة قد حدثت(3).

---

(1) د. حمـزة محمـد شاهر حمود، ضوابط الإنفاق العام في النظام المالي اليمني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، 1995، ص259.

(2) د. عبدالأمير شمس الدين، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص362.

(3) د. احمـد جامع، علم المالية العامة، الجزء الأول، مكتبة سيد عبدالله وهبة 1965، ص 390.

2.2 الرقابة المستقلة في المملكة المتحدة:

وتجسد هذه الرقابة في إنشاء مكتب الرقابة الوطني الذي صدر قانونه عام 1983م، ففي عام 1866 صدر قانون المالية والتدقيق في المملكة المتحدة وأنشئت بموجب هذا القانون مصلحة المحاسبة والمراجعة، وفي عام 1983 صدر قانون جديد للرقابة وغيّر اسم الهيئة التي تمارس هذه الرقابة إلى مكتب الرقابة الوطني The National Audit Office [1].

أولاً – تشكيل مكتب الرقابة الوطني:

يتبع مكتب الرقابة الوطني إلى مجلس العموم البريطاني ويعد المراقب (المحاسب العام) الذي يرأس هذا المكتب موظف تابع للمجلس، ويمارس عملية الرقابة نيابة عن هذا المجلس ويرفع تقاريره إلى لجنة الحسابات العامة بالمجلس، وتمارس هذه اللجنة بمناقشتها لهذه التقارير سلطة الرقابة والمتابعة على مهام مكتب الرقابة الوطني[2].

والمحاسب العام أو المراقب موظف رفيع المستوى في رتبة وزير يعين بناءً على اقتراح من مجلس العموم، ويتمتع باستقلال تام في عمله ولا يعزل إلاّ بقرار اتهام بموجب تقرير خطي يشارك في إصداره كل من مجلس العموم ومجلس اللوردات ولا يسأل هذا المراقب إلا أمام مجلس العموم البريطاني.

وليس للسلطة التنفيذية تأثير على المحاسب العام او المراقب سواء فيما يتعلق بمهامه أو راتبه، حيث إن راتبه يصرف من النفقات ذات الاعتماد الدائم التي تقرر بقوانين وتبقى نافذة حتى يتم تعديلها، وقد سمي مراقباً محاسباً، لأنه يملك حق الرقابة قبل الصرف، والمحاسبة بعد الصرف.

---

(1) د. طارق الساطي ود. صادق الحسنى، استقلال أجهزة الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة وبوجه خاص في الإمارات العربية المتحدة، المجلة العربية للإدارة، تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، الأردن، مجلد 14، عدد 4، 1990، ص 32.

(2) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص262.

ويتبع هذا المراقب موظفون يعملون في أجهزة الدولة ويفحصون الحسابات التابعة لهم محلياً ويرفعون تقاريرهم إليه، وهذه التقارير تشكل أساس التقرير العام الذي يرفعه المراقب إلى مجلس العموم[1].

ثانياً – استقلال مكتب الرقابة الوطني:

وتتمثل مظاهر هذا الاستقلال بما يلي[2]:

1- يعين موظفو المكتب من قبل المكتب نفسه على أساس الكفاءة دون أية اعتبارات أخرى سواء سياسية أو شخصية، كما يقوم المكتب بتحديد رواتب الموظفين التابعين له وكذلك الاستغناء عن خدماتهم من قبله.

2- يقوم المكتب بتدريب العاملين فيه وتمكينهم من زيارات دول أخرى للإطلاع على تجاربهم في هذا المجال، كما يقوم المكتب بنشر الوعي الرقابي لدى موظفيه من خلال وسائل الإعلام المختلفة.

3- توفير موازنة سنوية مستقلة للمكتب من قبل الحكومة والبرلمان، ويعد توفير هذه الموازنة من قبل الحكومة والبرلمان دعماً إيجابياً لهذا المكتب يقابله تقديم أعمال رقابية على مستوى عالٍ من قبل المكتب.

ثالثاً– اختصاصات مكتب الرقابة الوطني[3]:

يقوم مكتب الرقابة الوطني بالمهام والواجبات التالية:

1- الفحص والتدقيق على الوحدات التي اعتمد مجلس العموم تقديراتها وتخصيصاتها بالموازنة العامة للدولة.

2- يتولى المكتب الرقابة على صندوق القروض الوطنية وعلى بنك إنجلترا (البنك المركزي)، فيما يتعلق بالحسابات الخاصة بالخزينة العامة للدولة.

---

(1) د. برهان الدين الجمل، المالية العامة، مرجع سابق، ص257.

(2) البنك الدولي، تقرير صادر عن رقابة الأداء للاجهزة العليا للرقابة في الدول الأسيوية 1997، ترجمة نادرة إبراهيم الطيان، ديوان المحاسبة الأردني، ص13، 18، 19، 51.

(3) د. أحمد السيد عوضين، أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على اعمالها، مرجع سابق، ص137-138.

3- تقديم تقرير سنوي لمجلس العموم عن الحساب الختامي للدولة يتضمن الملاحظات والمخالفات التي ظهرت أثناء عملية الرقابة.

4- الاشـــتراك مع اللجان المختصة في مجلس العموم بمناقشة ودراسة المسائل المالية الهامة المعروضة على المجلس.

5- التأكد من صحة جباية وتوريد الإيرادات المحصلة للخزينة العامة للدولة.

6- الإشـــراف علـــى أنظمة الرقابة الداخلية المتبعة في كل وزارة وتعديل هذه الأنظمة إذا تطلب الأمر ذلك والرقابة على المخازن والمستودعات وانتداب المفتشين لزيارة الوزارات المختلفة وفروعها للتفتيش عليها[1].

صور وأساليب الرقابة التي يمارسها مكتب الرقابة الوطني:

يمارس مكتب الرقابة الوطني رقابة سابقة ولاحقة على تنفيذ الموازنة وكما يلي:

أولاً – الرقابة السابقة:

يمارس مكتب الرقابة الوطني رقابة سابقة على صرف الموازنة تتمثل بإيداع أمـــوال الحكومة في بنك إنجلترا وبحساب خاص ويمنع السحب من هذا الحساب إلا بإذن من المراقب (المحاسب العام) ويتم السحب بإرسال أوامر الصرف الصادرة من الـــوزارة إلى وزارة الخزانة التي ينبغي عليها أن تصادق على كل أمر صرف، فإذا وافقت على صرفها ترفعها إلى المراقب (المحاسب العام) الذي يقوم بدوره بفحصها ومطابقـــتها للصـــرف حســـب القوانين المعمول بها، ثم يقوم بإرجاعها إلى وزارة الخـــزانة مشفوعة بالإجازة بالصرف أو عدم الإجازة، فإن تمت الإجازة تقوم وزارة الخـــزانة بإرســـال الإذن بالصرف إلى بنك إنجلترا، ويقوم البنك بدوره بنقل المبالغ المعتمدة من حساب الحكومة إلى حساب آخر باسم الصراف العام، وهو وزير يتولى تنفيذ أوامر الصرف الجزئي الصادر من الوزارات المختلفة ضمن المبالغ التي أجاز صرفها المحاسب العام[2].

---

(1) أحمد كامل عفيفي، مراقبة ميزانية الحكومة وحساباتها، مرجع سابق، ص183.

(2) د. شـــوقي الســـاهي، مراقـــبة الموازنة العامة للدولة، مطبعة حسان، القاهرة، الطبعة الأولى، 1403هـــ، ص47.

ثانياً- الرقابة اللاحقة:

يمـــارس مكتــب الـــرقابة الوطني الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة للدولـــة عـــن طريق موظفيه العاملين في مختلف الإدارات الحكومية، إذ يقوم هؤلاء الموظفـــون بمـــراجعة حسابات وتفصيلات النفقات العامة وعناصرها، والتحقق من صـــحتها ومطابقـــتها للإجـــازة بالصرف الصادرة عن السلطة التشريعية وللقواعد القانونـــية المقررة، بالإضافة إلى التأكد من صحة تحصيل الإيرادات وتوريدها إلى الخزيـــنة العامـــة للدولة، وعلى أساس هذه المراجعة يعد المراقب العام تقريره الذي يرفعه إلى مجلس العموم عن طريق لجنة الحسابات العامة[1].

ويمـــارس مكتـــب الـــرقابة الوطني الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة بموجـــب قـــانون الرقابة الوطني الصادر عام 1983[2]. وتتم هذه الرقابة بالأسلوب الجزئي التفصيلي المستمر كأسلوب غالب شائع، وبالأسلوب الكلي في الحالات التي تطلبها منه وزارة الخزانة[3].

أهداف الرقابة التي يمارسها مكتب الرقابة الوطني وأهميتها:

تهدف رقابة مكتب الرقابة الوطني على تنفيذ الموازنة العامة للدولة إلى ما يلي[4]:

1- الـــتأكد من سلامة جباية الإيرادات العامة والتثبت من توريدها إلى الخزينة العامة للدولة.

2- الـــتأكد مـــن أن الحســـابات الحكومية تعرض بصورة سليمة وصادقة طبقاً للقواعد المحاسبية المعمول بها.

3- الـــتأكد مـــن أن الإنفـــاق العـــام تم في حدود ما أجازته السلطة التشريعية وبالطرق القانونية السليمة.

---

(1) د. أحمد جامع، علم المالية العامة، مرجع سابق، ص390.

(2) الديـــوان الإنجلـــيزي، لـــندن، إطار الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال العامة، ترجمة د. طارق السياطي، ديوان المحاسبة، أبو ظبي 1987م.

(3) د. فؤاد يونس، نظام الميزانية في بريطانيا، مرجع سابق، ص70-72.

(4) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية، مرجع سابق، ص262-263.

4- تقييم الأداء في الوحدات الحكومية والتأكد من تحقيق أهداف الموازنة العامة للدولة.

5- كشــف المخالفــات والأخطــاء التي تحدث عند تنفيذ الموازنة العامة للدولة وإحالتها للسلطات المختصة.

6- إحاطـــة مجلــس العموم علماً بأن ملاحظاته تظهر من خلال تنفيذ الموازنة العامـــة ممـــا يتيح للجنة الحسابات العامة توجيه الأسئلة والاستفسارات إلى موظفي الحسابات المسؤولين في الإدارات والأجهزة الحكومية.

وتحـــتل هذه الرقابة أهمية بالغة كونها الأداة التي تساعد الإدارات والأجهزة الحكومية على رفع مستوى أدائها المالي من خلال ملاحظات وتوجيهات وتصويبات مكتب الرقابة الوطني لما يتمتع به هذا المكتب من صلاحيات [1].

تقارير مكتب الرقابة الوطني:

يقـــدم المراقـــب (المحاسب العام) تقريراً سنوياً يتضمن نتائج رقابته وفحصه للحســـاب الختامـــي للموازنـــة العامة إلى لجنة الحسابات العامة التي تدرس التقرير وتفحـــص بنفســـها حســـابات الحكومة، وتضع بذلك تقريراً يمكن أن يرجع إليه من يرغـــب مـــن أعضاء البرلمان ولا يتم الاقتراع على هذا التقرير، وإنما يجوز لكل عضـــو مناقشة ما جاء به وتحريك المسؤولية الوزارية ضد الوزارة بأكملها أو بأي وزيـــر بمفـــرده إذا تبيـــن بأن هناك مخالفات مالية في تنفيذ الموازنة العامة للدولة تستدعي ذلك[2].

وتتضـــمن تقاريـــر المراقـــب (المحاســـب العام) أهم المخالفات المالية المتعلقة بالموازنة العامة والتي تتمثل بـــ: [3]

1- تحديد مظاهر الإسراف والبذخ في الأنفاق أو عدم دقة الحسابات.

2- التقصير في تحصيل الإيرادات المختلفة للدولة.

---

(1) The National Audit Office, Anual Report London, 1995, P. 10-11.

(2) د. احمد جامع، علم المالية العامة، مرجع سابق ص 390.

(3) د. احمـــد الســـيد عوضين، أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة على إعمالها ، مرجع سابق ص 138.

3- تجاوز بعض الاعتمادات المالية عن الحدود المجازة من قبل السلطة التشريعية (مجلس العموم).

4- تحديد وتشخيص المخالفات التي ترافق تنفيذ بعض العقود التي تنفذها أجهزة الدولة المختلفة.

الفصل الثالث

الرقابة السياسية على الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية

ويمـــارس هـــذه الرقابة على الموازنة العامة للدولة مجلس الشعب المصري الـــذي يستمد حقه هذا في الرقابة من نصوص دستور 1971 الذي يقرر حق ممثلي الشعب في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، حيث قرر هذا الدستور أن يتولى الشعب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة بشكل عام وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة بشكل خاص، وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية [1].

وفـــي مجال الرقابة المالية يمارس مجلس الشعب الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامـــة للدولـــة، أي الـــرقابة المعاصرة للتنفيذ ويمارس أيضاً الرقابة اللاحقة على التنفيذ.

3. 1 رقابـــة مجلـــس الشعب المصري على الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية:

رقابة مجلس الشعب المصري أثناء تنفيذ الموازنة العامة للدولة:

يمـــارس مجلس الشعب سلطاته في الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة للدولة بعدة صور تتمثل فيما يلي:

أولاً: ضرورة موافقة مجلس الشعب على عقد أي قرض، استناداً إلى دستور 1971 والذي ينص على أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قرض أو الارتباط المالي بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلـــس الشـــعب، وهذا الحق يمكّن أعضاء مجلس الشعب من متابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، من خلال ما يتوجب على الحكومة من الالتزام بتقديم المعلومـــات والاستيضـــاحات عـــن أسباب عقد هذه القروض والارتباطات المالية [2].

---

(1) المادة 86 من دستور 1971.

(2) المادة 21 من دستور 1971.

ثانــياً: كمــا نص الدستور على وجوب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من بــاب لآخــر مــن أبواب الموازنة العامة، وكذلك موافقة المجلس على كل صرفية غير واردة بالموازنة العامة أو زائدة عن التقديرات، وبهذا الحق كفل الدســتور ضــمان تنفــيذ الموازنــة العامة وفقاً لإجازة مجلس الشعب لها بالإضافة إلى مناقشته لكل طلب يتعلق بالموازنة العامة مع الحكومة مما يتيح له الوقوف على مدى سلامة تنفيذ الموازنة العامة للدولة[1].

ثالــثاً: نــص الدستور على حق كل عضو من أعضاء المجلس أن يوّجه إلى رئيس مجلــس الــوزراء أو أحــد نوابــه أو إلى الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضــوع يدخــل في اختصاصهم وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم الإجابة عن هذه الأسئلة[2].

رابعــاً: قرر الدستور أنه يحق لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طــرح موضــوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه، ومن هذه الموضوعات المالية[3].

خامســاً: كما نص الدستور على أن لمجلس الشعب أن يشكّل لجنة خاصة أو يكلف لجــنة مــن لجانــه لإجراء تحقيقات في أي موضوع يتصل بأعمال السلطة التنفيذية كفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشرع من المشروعات العامة، وذلك لتقصي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية [4].

سادساً: وقرر الدستور مسؤولية الوزارة السياسية أمام مجلس الشعب، وحق المجلس فــي سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة بأكملها، وهذا الحق ضمانه أخرى لمراقبة الموازنة العامة وحماية المال العام[5].

---

(1) المادة 116 من دستور 1971.

(2) المادة 124 من دستور 1971.

(3) المادة 129 من دستور 1971.

(4) المادة 131 من دستور 1971.

(5) المادتان 126، 127 من دستور 1971.

سابعاً: وجاء في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 أن لمجلس الشعب أن يكلّف الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو أي جهاز تنفيذي أو أداري من التي تخضع لإشراف الدولة أو أي مشروع تساهم فيه الدولة من موازنتها العامة، ويتولى الجهاز إعداد تقارير خاصة عن المهام التي يكلفه بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التي تناولها الفحص.

ثامناً: قرر كذلك قانون الجهاز المركزي للمحاسبات التزام الجهاز بتقديم التقارير الدورية للمجلس عن نتائج رقابته على أداء الوحدات الحكومية، بالإضافة إلى التزام الجهاز بتقديم أية تقارير يطلبها منه مجلس الشعب[1].

رقابة مجلس الشعب اللاحقة على الموازنة العامة للدولة:

يقوم مجلس الشعب ولجانه المختصة بالرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة عن طريق الحساب الختامي للدولة والتقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات، حيث نص الدستور على أنه يجب عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ إنتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً، ويصدر بقانون كما يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات والملاحظات الواردة عليه على مجلس الشعب وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى[2].

وتقوم لجنة الموازنة في الدولة بوضع تقرير عام عن الحساب الختامي لكافة وزارات وهيئات وأجهزة الدولة من واقع تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات والبيانات التي تصدرها الوزارات المختصة، وترفع ذلك إلى مجلس الشعب لمناقشته والتصويت عليه ويصدر بقانون، ولتحقيق فاعلية هذه الرقابة لابد من عرض الحساب الختامي على مجلس الشعب خلال المدة المحددة.

---

(1) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لعام 1988، المادة 4 والفقرة من المادة 18 منه.

(2) المادة 118 من دستور 1971.

وتقـــوم المجـــالس الشعبية المحلية بدور هام في مجال الرقابة على الموازنة العامة، وخاصة المخصص من هذه الموازنة للحكم المحلي حيث يتم انتخاب أعضاء تلـــك المجـــالس مـــن قبل أفراد الشعب ومدة المجلس الشعبي المحلي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجوز لرئيس الجمهورية لأسباب يقدرها أن يقرر استمرارها لسنة خامسة[1].

وعلى الرغم من أن هذه المجالس ليس لها حق التشريع إلا أنها تمارس دوراً رقابـــياً علـــى كافة الأنشطة التي تدخل في دائرة اختصاصها الإقليمي، حيث يتولى المجلس الشعبي المحلي في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمـــال التـــي تدخل في نطاق اختصاصه ويتولى الإشراف والرقابة على خطط التنمـــية الاقتصـــادية والاجتماعـــية والـــرقابة على الموازنة العامة للوحدة المحلية والموافقة على مشروع حسابها الختامي[2].

ويحـــق لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي تقديم الأسئلة لرؤساء وحـــدات الإدارة المحلـــية المختصين ولمديري الإدارات ولرؤساء الأجهزة التنفيذية المحلية ولرؤساء الهيئات العاملة في نطاق الوحدة المحلية[3].

كما يحق لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي طرح موضوع عام للمناقشة أو الـــتقدم باقتراح إلى المجلس الشعبي المختص في أي موضوع ضمن اختصاص المجلس الشعبي[4].

وتقـــوم الأحزاب السياسية في جمهورية مصر العربية بدورٍ فعّال في الرقابة علـــى الموازنـــة العامة، وخاصة الأحزاب الممثلة في مجلس الشعب باستخدام حقهم أثناء فترة تنفيذ الموازنة بتوجيه السؤال والاستجواب ومناقشة الحكومة.

---

(1) قانون الإدارة المحلية رقم 43 لعام 1979 وتعديلاته الجديدة بالقانون رقم 84 لعام 1996، المادة 89 منه.

(2) قانون الإدارة المحلية رقم 43 لعام 1979، المادة 112 منه.

(3) قانون الإدارة المحلية، رقم 43 لعام 1979، المادة 106 منه.

(4) قانون الإدارة المحلية، رقم 43 لعام 1979، المادتان 103، 105 منه.

كما تمارس هذه الأحزاب دوراً آخر بعد تنفيذ الموازنة العامة، وذلك عند قيام مجلس الشعب باعتماد الحساب الختامي للموازنة الأمر الذي يؤدي بالحكومة إلى أن تـتحرى الدقة والحقيقة عند تقديم أية بيانات تتعلق بالموازنة العامة للدولة خشية قيام أحزاب المعارضة بكشف عدم دقة هذه البيانات.

كمـا تمـارس الأحزاب الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة عن طريق الصـحف التـي تصدرها هذه الأحزاب. وتعد لسان حالها والتعبير عن آرائها تجاه المسـائل العامـة وفي مقدمتها الموازنة العامة للدولة تحصيلاً وإنفاقاً، وتقوم بنشر حـالات الانحـراف والأخطـاء التي قد تقع من المسؤولين عن التنفيذ، وقد أخذت جمهوريـة مصر العربية بنظام تعدد الأحزاب السياسية لأول مرة بالقانون رقم 40 لسنة 1977 الصادر بشأن الأحزاب السياسية، وقد كفل هذا القانون لكل حزب إصدار صحيفة أو أكثر للتعبير عن رأيه[1].

وتـنهض وسـائل الإعلام، وبخاصة الصحافة بدور فاعل في تنفيذ الموازنة العامة من خلال كشفها للانحرافات والأخطاء التي تحدث في عمليات تنفيذ الموازنة فقـد كفل لها المشرع المصري الحرية التامة في إبداء الرأي، ونشر ما تريده دون مصـادرة رأيها مما ينعكس في الحفاظ على المال العام، إذ جعل دستور 1971 من الصحافة سلطة رابعة كسلطة شعبية مستقلة عن باقي السلطات تمارس دورها بحرية واستقلال في خدمة المجتمع وتكوين الرأي العام وتوجيهه والتعبير عنه[2].

3. 2 الرقابة المستقلة على الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية:

تُمـارس الـرقابة المسـتقلة على الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربـية مـن خلال الجهاز المركزي للمحاسبات، كما نص على ذلك قانون الجهاز رقم 144 لسنة 1988[3].

ويمـارس هـذا الجهاز رقابته على الموازنة العامة للدولة وخططها العامة، وخاصة الاقتصادية منها إلى جانب الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن

---

(1) د. العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، مرجع سابق، ص121-123.

(2) الدستور المصري لعام 1971، المادتان 206، 207 منه.

(3) نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية بتاريخ 1988/6/9.

المخالفات المالية، وسنتناول ممارسة هذا الجهاز لعملية الرقابة على الموازنة العامة للدولة على النحو الآتي:

أولاً: تشكيل الجهاز:

يتشكل الجهاز من رئيس ونائبين وأعضاء وله مكتب ويتكون هذا المكتب من رئيس الجهاز ونائبه وأقدم الوكلاء ويقوم مكتب الجهاز بوضع الهيكل التنظيمي له ويحدد وحداته وأقسامه الإدارية[1].

ويضم الهيكل التنظيمي للجهاز عدداً من الإدارات المركزية والتي تصل إلى أربع وعشرين إدارة مركزية، ومن هذه الإدارات ثلاث إدارات مركزية للرقابة المالية على الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية، وثلاث إدارات مركزية لمتابعة تنفيذ وتقييم الأداء في قطاع الخدمات والاقتصاد، وإدارة مركزية للرقابة على وزارتي الدفاع والإنتاج الحربي، وإدارتان مركزيتان للرقابة القانونية المتعلقة بالمخالفات المالية، وإدارة مركزية للتفتيش على أعمال أعضاء الجهاز، وإدارة مركزية للبحوث والتدريب، وإدارة مركزية تختص بالشؤون المالية والإدارية للجهاز[2].

ثانياً: استقلال الجهاز وصلته بمجلس الشعب:

نص قانون الجهاز المركزي للمحاسبات على استقلالية هذا الجهاز عن الحكومة وحدد علاقته بمجلس الشعب، وذلك لتحقيق رقابته على المال العام والموازنة العامة بصورة حقيقية وفعّالة وكما يلي:

أ. اعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات بنص القانون هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تلحق بمجلس الشعب، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وتعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة[3].

---

(1) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988 المادتان 19، 24 منه.

(2) فخري عباس، نبذة موجزة عن الجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية مجلة الرقابة المالية تصدرها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية، تونس، العدد الثاني لسنة 1989، ص25-26.

(3) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988، المادة الأولى منه.

ب.قرر قانون الجهاز أن يعين رئيس الجهاز من قبل رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب، ويصدر بهذا التعيين قرار من رئيس الجمهورية.

ج. يكون إعفاء رئيس الجهاز من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه كما تعرض استقالة رئيس الجهاز على مجلس الشـــعب، وتســـري في شأن اتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد القانونية المقرة في قانون محاكمة الوزراء.

د. قـــرر قـــانون الجهـــاز أن يعيـــن نائـــب رئـــيس الجهـــاز بقرار من رئيس الجمهورية[1].

هـــــ. نص قانون الجهاز على أنه لا يجوز لرئيس الجهاز أو نائبه أو وكلائه أو موظفيه أن يجمعوا بين وظائفهم وبين أي عمل آخر[2].

و. قـــرر قـــانون الجهـــاز أن يشرف رئيس الجهاز على أعمال الجهاز الإدارية والمالـــية والفنـــية ويصـــدر القـــرارات اللازمـــة لتنظيم وإدارة أعمال هذا الجهاز[3].

ز. ولتحقيق مهمة الجهاز على الوجه الأكمل، فقد كفل القانون له الموارد المالية اللازمـــة ونص على استقلاله مالياً فقد تقرر أن يكون للجهاز موازنة مستقلة تـــدرج رقماً واحداً في موازنة الدولة ويقوم مجلس الشعب باعتماد الحساب الختامـــي لموازنـــة الجهـــاز علـــى أن يقـــوم مكتب الجهاز بتنظيم شؤونه المالية[4]،.

ح. مـــنح القـــانون رئـــيس الجهـــاز نفـــس الســـلطات الممنوحة لوزير المالية والمنصـــوص علـــيها في القوانين واللوائح فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الجهاز[5].

---

(1) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988 المادتان 20، 21 منه.

(2) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988 المادتان 25، 26 منه.

(3) قانون الجهاز للمركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988 المادة ة22 منه.

(4) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988، المادة 22 منه.

(5) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988، المادة 28 منه.

أمـــا فـــيما يتعلق بصلة هذا الجهاز في مجلس الشعب فقد قرر قانونه سالف الذكر أن يلحق هذا الجهاز بمجلس الشعب، ونص القانون كذلك على أن يقدم الجهاز تقريره عن الحساب الختامي للموازنة العامة إلى مجلس الشعب في موعد لا يتجاوز شـــهرين مـــن تاريخ ورود هذا الحساب كاملاً من وزارة المالية، بالإضافة إلى أية تقارير يطلبها منه مجلس الشعب[1].

ثالثاً: ما هي الرقابة التي يمارسها الجهاز؟

يمارس الجهاز وكما نص على ذلك قانونه الرقابة التالية:

1. الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.
2. الرقابة على الأداء ومتابعة الخطة العامة للدولة.
3. الرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية.

رابعاً: اختصاصات الجهاز:

يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات اختصاصاته على وحدات الجهاز الإداري للدولـــة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والجهات التي تقوم الدولة بإعانتها من الموازنة العامة.

ويباشـــر الجهـــاز الاختصاصـــات التي تتناول الرقابة على إيرادات الدولة، ومصـــروفاتها، وشـــؤون العامليـــن، والمخـــازن الحكومية، وتقويم الأداء، ورقابة المخالفات المالية[2].

ويمارس الجهاز هذه الاختصاصات كما هو مبين تالياً:

أ. اختصاصات الجهاز في مجال الرقابة المالية[3]:

هذه الاختصاصات كما حدّدها قانون الجهاز تتمثل بما يلي:

1. مراقـــبة حســـابات إيرادات ونفقات أي جهة خاضعة لاختصاصه عن طريق قـــيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات وسجلات هذه الإيرادات والنفقات

---

(1) قـــانون الجهـــاز للمحاســـبات، رقـــم 144 لعام 1988، المادة ة1 فقرة 4 والمادة 18 فقره 5.

(2) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988 المادة 3 منه.

(3) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988، المادة 5 فقرة 1.

العامـــة، والتأكد من أنها تمت بطريقة سليمة وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة وضمن بنود الموازنة العامة.

2. مـــراجعة حســـابات الرواتـــب والمكافـــآت وصرفيات الضمان الاجتماعي والإعانات والتأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة واللوائح المنظمة لها.

3. مـــراجعة القـــرارات الخاصـــة بشـــؤون العاملين بالجهات الخاضعة لرقابته والمـــتعلقة بالتعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر والانتقال والتأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة واللوائح المنظمة لها.

4. مـــراجعة حســـابات التسوية والحسابات الجارية وحسابات السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي يجري تنفيذها في الدولة.

5. مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية والتأكد من مراعاتها للقواعد القانونية السائدة وأن صرفها قد تم بالطرق المخصصة لها.

6. الإشـــراف علـــى المســـتودعات والتأكد من وجود دفاتر ومستندات التوريد والصرف في هذه المستودعات.

7. الإشـــراف على سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف وقائع الاخـــتلاس والإهمـــال والمخالفات المالية إن وجدت وبحث أسبابها واقتراح وسائل معالجتها.

8. مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الإدارية.

ب. اختصاصات الجهاز في مجال الرقابة على الأداء(1):

يباشـــر الجهاز في مجال رقابة الأداء وتنفيذ الخطة العامة للدولة وكما نص على ذلك قانون الجهاز الاختصاصات التالية:

1. مـــتابعة وتقويـــم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز، وذلك على مستوى الوحدة وعلى مستوى مجموعة الوحدات ذات النشاط المتماثل.

---

(1) قـــانون الجهـــاز المركـــزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988 المادة الخامسة، الفقرة الثانية.

2. متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالكلف المقدرة لها في الموازنة العامة وطبقاً للتوقيت الزمني لهذه المشروعات وضمن الخطط الموضوعة لذلك.
3. متابعة وتقويم القروض والمنح المبرمة مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية والبنوك الأجنبية.
4. مراجعة سجلات الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومتابعة تنفيذها.
5. قياس مدى نجاح الخطط الاقتصادية والاجتماعية في إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين القطاعات المختلفة والوقوف على المعوقات التي تمنع تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها.
6. التأكد من مدى كفاية اللوائح الإدارية والمالية المتعلقة بالموازنة العامة والتحقق من ذلك حيث تعتبر الموازنة العامة للدولة المرآة العاكسة لنشاطات الدولة بشكل عام وفي كافة المجالات.

ج. اختصاصات الجهاز في مجال الرقابة القانونية على المخالفات المالية[1]:

يختص الجهاز وكما نص على ذلك قانونه بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته والمتعلقة بالمخالفات المالية التي تقع فيها هذه الجهات، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات، وتمت محاسبة المسؤولين عنها، والتي يجب أن يتم إعلام الجهاز بها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة المستندات المتعلقة بذلك، ولرئيس الجهاز من أجل تحقيق هذه الرقابة اتخاذ الإجراءات التالية:

1. الطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ علم الجهاز بالمخالفة تقديم المستخدم أو العامل مرتكب المخالفة إلى المحاكم التأديبية، وعلى الجهة المختصة إحالة المستخدم إلى المحاكم التأديبية ومباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.
2. لرئيس الجهاز الطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب بشأن المخالفات المالية علماً بأن المشرع منح رئيس الجهاز سلطة تقديرية

(1) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لعام 1988، المادة الخامسة الفقرة 2.

بشـــأن المخالفات المالية المرتكبة وذلك تبعاً لمدى جسامة المخالفة المرتكبة ومدى تناسب القرار الذي اتخذته الجهة مع المخالفة [1].

واستناداً لقانون الجهاز فقد اعتبرت المخالفات التالية من المخالفات المالية[2]:

1. مخالفـــة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها.
2. مخالفـــة القواعـــد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة والرقابة عليها.
3. مخالفة القواعد القانونية والمالية والمحاسبية والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشؤون المستودعات.
4. كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه هدر في المال العام وصرفه بغير الأوجه المخصصة له.
5. عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقيات أو المناقصات التي ينص القانون على موافاة الجهاز بها.
6. عـــدم موافـــاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو غيرها من الـــوزارات والهيـــئات والأجهـــزة الحكومـــية، والتي لها الحق في فحصها والاطـــلاع عليها طبقاً للقانون، ومن الأمثلة على المخالفات التي تشير إليها تقاريـــر الجهـــاز المركزي للمحاسبات تلك المتعلقة بعدم كفاءة القائمين على المســـتودعات والمخـــازن، وكذلك تلاعب بعض المقاولين والموردين بتنفيذ أعمالهم أو تنفيذها بطرق مخالفة، للعقود المبرمة معهم وسوء عملية الصيانة للآلـــيات والمعدات والمهمات التي تستخدمها وحدات الجهاز الإداري للدولة والوحدات المحلية[3].

---

(1) د. حمزة حمود، ضوابط الإنفاق العام، مرجع سابق، ص296.

(2) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1989 المادة 11 منه.

(3) مجلة الأهرام الاقتصادي القاهرة العدد 1437 لعام 1996 ص26-27، والعدد 1415 لعام 1996 ص24-25 والعدد 1388 لعام 1995 ص28-29.

خامساً: وسائل وأساليب وطرق الجهاز في ممارسته لمهامه الرقابية:

تتمثل وسائل الجهاز في ممارسته لمهامه الرقابية في إلزام وزارة المالية موافاة الجهاز بالحسابات الختامية للدولة ومرفقاتها، وإلزام الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بحساباتها الختامية والربع سنوية والشهرية ونتائج الجرد السنوي للمستودعات، ويقوم الجهاز بوضع تقارير دورية وسنوية عن نتائج أعماله ومسؤولياته ويرفعها إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء[1].

أما فيما يتعلق بأساليب وطرق ممارسة الجهاز لاختصاصاته الرقابية، فقد نص قانون الجهاز على أن يباشر الجهاز عمليات الفحص والمراجعة للسجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها وأي مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، وذلك في أماكن الجهات التي تتواجد فيها السجلات أو في مقر الجهاز وفقاً لما يراه رئيس الجهاز محققاً للمصلحة العامة وللجهاز الحق في إجراء المعاينة والتفتيش على أعمال الوحدات الخاضعة لرقابته للتأكد من أن عمليات الرقابة على الموازنة قد تمت وتم تقييم نتائجها [2].

كما قرر القانون أن يباشر الجهاز اختصاصاته المبينة في قانونه عن طريق العيّنة وله أن يباشرها بواسطة الفحص الشامل إذا دعت الحاجة إلى ذلك[3].

وكذلك نص القانون على أنه من حق الجهاز الاتصال المباشر بالمسؤولين الماليين بمختلف مستوياتهم سواء التابعين منهم لوزارة المالية أو التابعين للجهات الأخرى الخاضعة لرقابته والاستفسار منهم عن أي أمر أو ملاحظة تستوجب السؤال والبحث والتحري[4].

كما حدد قانون الجهاز وسائل مباشرة اختصاصاته ومن خلال تقارير الحسابات الدورية والختامية وتقارير الأداء والتقارير الرقابية التي تهدف إلى إحكام الرقابة العامة على الموازنة العامة للدولة.

---

(1) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988 المادتان، 13، 18 منه.

(2) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988، المادة 7 منه.

(3) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1989، المادة 9 منه.

(4) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم غ144 لعام 1988، المادة 10 منه.

سادساً: أهداف رقابة الجهاز:

تهدف رقابة هذا الجهاز على الموازنة العامة للدولة إلى تحقيق ما يلي:

1. التأكد من سلامة إجراءات عمليات تنفيذ الموازنة العامة والتزامها بالقواعد القانونية والمالية والمحاسبية المعمول بها.
2. كشف مجالات الانحراف والإهمال والمخالفات المالية وبحث أسبابها ووضع وسائل معالجتها ومتابعة القرارات الصادرة في شأنها.
3. تقييم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز.
4. فحص القوانين والأنظمة واللوائح الإدارية والمالية والتحقق من كفاءتها ومعالجة أوجه النقص فيها.

سابعاً: تقارير الجهاز:

يقوم الجهاز بإعداد التقارير الدورية والسنوية عن نتائج عمليات الرقابة التي ينهض بها وبشكل مفصّل على أن تتضمن هذه التقارير المخالفات والانحرافات المتعلقة بالموازنة العامة للدولة وتعتبر هذه التقارير العمل الرئيسي للجهاز التي تأخذ الكثير من وقته وجهده، وقد نص قانون الجهاز على أن يقدم الجهاز التقارير التالية[1]:

1. تقرير عن ملاحظاته التي أسفرت عنها عمليات الرقابة على أن يتم إرسالها إلى رؤساء الوحدات المعنية والتي ظهرت المخالفات بها.
2. تقرير عن نتائج وملاحظات مراجعته للحسابات الختامية وموازنات الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي، على أن يتم إرسالها إلى وزارة المالية وإلى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل حساب ختامي أو ميزانية.
3. تقرير عن ملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، على أن يقوم بإرسال هذا التقرير إلى مجلس الشعب في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ وروده من وزارة المالية.

---

(1) قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، رقم 144 لعام 1988، المادة 18 منه.

4. تقرير عن ملاحظاته المتعلقة بتنفيذ الخطط العامة للدولة وتقويم أداء الوحدات الإدارية وإعداد تقرير عن كل سنة مالية في هذا المجال وإرساله إلى مجلس الشعب.

5. يقـدم الجهاز تقاريره السنوية المتعلقة بالرقابة العامة على المال العام أو أية تقاريـر أخـرى كتلك التي يطلبها منه مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية على أن يتم إرسال نسخ منها لمجلس الوزراء.

ومما سبق يتبين بأن الرقابة المستقلة على الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية هي رقابة لاحقة ولم تقتصر على الرقابة المالية وحدها، بل اتسعت لتشمل رقابة الأداء في الوحدات الإدارية المختلفة للدولة.

الفصل الرابع

الرقابة السياسية على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية

1.4 رقابة مجلس الأمة على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية:

يقــوم النظام الدستوري الأردني وفقاً لأحكام دستور 1952 على أساس النظام النيابــي البرلماني(1)، فقد قرر الدستور حق مجلس النواب في الرقابة على تصرفات الســلطة التنفــيذية وفي مقدمتها تصرفاتها المالية، وذلك بوسائل مختلفة وتعد رقابة مجلــس الــنواب على الموازنة العامة إحدى الدعامات الدستورية والقانونية للإدارة العامة والمالية في المملكة الأردنية الهاشمية، فمجلس النواب هو ممثل الشعب الذي يتم انتخابه من قبله، وهذه الرقابة يمارسها نيابة عن الشعب الذي هو ممول الموازنة العامة.

نشأة رقابة مجلس الأمة على الموازنة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية وتطورها:

لقــد كــان من شروط المعاهدة التي فرضتها الحكومة البريطانية على شرق الأردن عــام 1928 إقامــة حكومــة دســتورية، وبهــذا جــاء القــانون الأساسي فــي 1928/4/16 فكــان أول تنظيم دستوري لشرق الأردن إلا أنه لم يكن مبنياً على المــبادئ الديمقراطــية السليمة التي تعترف بالسيادة الشعبية وأن الشعب هو مصدر الســلطات، حيــث لم يأذن هذه التنظيم بانتخاب برلمان يتمتع بالصلاحيات السياسية التــي تتــبلور سلطته في التشريع والرقابة السياسية والمالية والإدارية على أعمال الســلطة التنفــيذية، ومــن أبــرز ما تضمنه هذا القانون الأساسي هو إنشاء مجلس تشــريعي في شرق الأردن ينتخب معظم أعضائه(2)، وصدر قانون الانتخاب في 17 حزيران عام 1928(3). وتم انتخاب أول مجلس تشريعي في 3 نيسان عام 1929 وقد أعطــى القــانون الأساسي لعام 1928 للمجلس المنتخب الوظائف التشريعية والمالية

---

(1) دستور 1952 المواد 1، 24، 25، 51 منه.

(2) القانون الأساسي (الدستور) لعام 1928، المادة 25 منه.

(3) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية العدد 195 تاريخ 1928/6/20.

والسياسية فوظيفة المجلس التشريعي تتمثل فيما قرره هذا القانون في المادة 25 منه والتي نصت على أن تناط السلطة التشريعية بالأمير والمجلس التشريعي الذي يتألف مـــن ممثليـــن منتخبين وعددهم 16 ورئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء غير المنتخبين ومدته 3 سنوات، أما بالنسبة لوظيفة المجلس المالية، وهي الأسبق تاريخياً مـــن الوظيفة التشريعية بالنسبة للمجالس النيابية التي وجدت أصلاً لإقرار الضرائب التي يحتاجها الحاكم فقد قرر القانون الأساسي لعام 1928 أن لا تفرض ضريبة ولا تخصص أي نفقة عامة إلا بقانون[1].

أما فيما يتعلق بالموازنة العامة، والتي هي أهم الأعمال المالية التي تمارسها المجالس النيابية، فقد قرر هذا الدستور أن تعرض على المجلس التشريعي الموازنة الســـنوية بشكل قانون، وقرر أن تصدق مخصصات كل سنة بقانون سنوي يتضمن الدخل والمقرر خروجه من الموازنة لتلك السنة[2].

أما الوظيفة السياسية للمجالس النيابية فتتمثل في أهمية الرقابة البرلمانية على أعمـــال الســـلطة التنفيذية حتى تنفذ الأخيرة الأعمال المسندة إليها على أحسن وجه ومـــن أهم هذه الأعمال هو تنفيذ الحكومة للموازنة العامة بعد اعتمادها وفيما يختص بـــالمجلس التشريعي المنتخب عام 1929 فقد كانت وظيفته السياسية محددة وتتلخص فـــيما قرره القانون الأساسي لعام 1928 الذي نص على عدم الجواز لأي عضو من أعضـــاء المجلس أن يطرح على بساط البحث مسألة بشأن أي أمر له صلة بالإدارة العامة[3].

ونصت المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس على هذا الحق أيضاً[4]، وقرر القـــانون عـــدم مســـؤولية أعضاء المجلس التشريعي عما يصدر عنهم من آراء أو تصـــويت أو خطـــاب أثناء المناقشات بهدف تمكينه من ممارسة وظائفه بكل حرية

---

(1) القانون الأساسي، المواد 9، 62، 64 منه.

(2) القانون الأساسي لعام 1928، المادتان 37، 65 منه.

(3) القانون الأساسي لعام 1928، المادة 40 منه.

(4) نشر هذا النظام في الجريدة الرسمية العدد 227 لعام 1929.

والتــي من أهمها مناقشات الموازنة العامة[1]، كما قام المجلس بموجب المادة 9 من نظامـه الداخلـي بتشـكيل ثلاث لجان رئيسية من بين أعضائه؛ أولها اللجنة المالية لدراسـة كافـة لقوانيـن الماليـة وقانون الموازنة العامة السنوي والمسائل المتعلقة بتنفيذها واللجنة القانونية لدراسة المشاريع القانونية واللجنة الإدارية لفحص الشكاوى التي يرفعها المواطنون إلى المجلس، وللمجلس أيضاً تشكيل لجان مؤقتة عندما يرى أن هـناك ضرورة ملحة لتشكيلها بموجب المادة 10 من نظامه الداخلي، وقد أعطى هـذا القانون لسمو أمير البلاد في ذلك الحين بموجب المادة 19 فقرة 3 منه حق حل المجلس التشريعي، وقد استعمل الأمير هذا الحق فعلاً عندما أصدر إرادته بحل هذا المجلس بتاريخ 9 شباط عام 1931 إثر خلاف بين المجلس والحكومة وقع في أوائل عـام 1931 عـندما رفض المجلس الموافقة على ملحق الموازنة العامة عام 1930/ 1931، والـذي كانـت الحكومـة قـد قدمته إليه وأجريت انتخابات جديدة للمجلس التشريعي الثاني في 1 حزيران عام 1931.

كمـا قـرر القانون بأن يكون رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء غير المنتخبيـن أعضاء معينين من الأمير في المجلس التشريعي، وقرر أيضاً حق رئيس الوزراء في ترأس، اجتماعات المجلس التشريعي، وفي حالة غيابه يعين من يرأسها من الأعضاء غير المنتخبين[2].

وبصـفة عامـة، فإنـه يمكن القول بأن القانون الأساسي لعام 1928 وضعته حكومـة الانتداب البريطاني لتحقيق مصالحها، فجعلت الحكم في يد الأردنيين شكلاً وفـي يدها مضموناً، وفي عام 1946 تم إنهاء الانتداب البريطاني على إمارة شرق الأردن ومنحت استقلالها، وأعلنت الملكية فيها، وصدر دستور عام 1946 الذي يعد أفضـل من القانون الأساسي لعام 1928 لأنه أرسى مبدأ الفصل بين السلطات لأول مـرة فـي تـاريخ الحياة السياسية لشرقي الأردن، مع أن هذا الفصل لم يكن فصلاً مطلقـاً؛ إذ لم يعط لكل سلطة الوسائل التي تؤثر منها على السلطة الأخرى بصورة متكافـئة، الأمر الذي سلب هذا الفصل معناه؛ لأنه فضّل ترجيح كفة السلطة التنفيذية

---

(1) القانون الأساسي لعام 1928، المادة 41 منه.

(2) القانون الأساسي لعام 1928 المادة 25 فقرة ب والمادة 32 منه.

علـــى الســـلطة التشريعية التي فقدت استقلالها وجعلها عاجزة عن الوقوف في وجه الســـلطة التنفـــيذية، ولهـــذا لا يعد دستور عام 1946 إلى حد ما دستوراً ديمقراطياً بالمفهوم السليم[1].

وجـــاءت نصـــوص دســـتور 1946 مؤكـــدة لنصـــوص القـــانون الأساسي لعام 1928حيث ظل الملك محتفظاً بالسلطات العليا كافة، وهو رأس الدولة ومصون مـــن كل تبعية ومسؤولية وهو الذي يأمر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب، ويدعو المجلـــس للاجـــتماع ويفتـــتح المجلـــس ويؤجله ويحله، وهو الذي يصدق القوانين ويصـــدرها ويراقـــب تنفـــيذها ولا يسري مفعول أي قانون ما لم يقبله الملك وقرر دســـتور عام 1946 مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء تجاه الملك مسؤولية مشتركة وفـــردية[2]، وفـــي هـــذا الدستور أعطى الحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك وضع القوانين المؤقتة بما فيها صرف نفقات مستعجلة غير واردة في الموازنة العامة[3].

أمـــا بخصـــوص وظائف مجلس النواب فقد قرر دستور عام 1946 وظيفة المجلـــس التشريعية حيث أناط سلطة التشريع بالملك ومجلس الأمة الذي يتألف من مجلـــس الـــنواب المنتخـــب من الشعب ومجلس الأعيان المعين من الملك[4]، وحدد الوظـــيفة المالـــية لمجلـــس النواب، إذ قرر هذا الدستور بأن لا تفرض ضريبة إلا بقـــانون، ولا تخصص أي نفقة عامة إلا بقانون[5]. وقرر أيضاً أن تعرض الموازنة العامـــة على المجلس وتناقش فصلاً فصلاً ويصدقها المجلس بقانون[6]، وبذلك تقرر حـــق مجلس النواب في رقابته على الموازنة العامة، فلا يجوز إقرارها وتعديلها إلا بموافقة مجلس النواب.

---

(1) د. محمـــد عزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص61.

(2) دستور عام 1946، المواد 24 و25 و 26 فقرة ج 28 فقرة أ و43 أ و53 منه.

(3) دستور عام 1946، المادة 53 منه.

(4) دستور عام 1946، المادة 33 منه.

(5) دستور عام 1946، المادة 14 والمادة 73 منه.

(6) دستور عام 1946، المادة 48 فقرة 2 منه.

كمـا حـدد الدستور الوظيفة السياسة والرقابية لمجلس النواب؛ إذ يجوز لأي عضـو ومن أعضاء المجلس أن يطرح على بساط البحث أي مسألة تتعلق بالإدارة العامة. من ضمنها المسألة المالية كأمر طبيعي[1].

وقـررت المادة 54 من دستور عام 1946 على حرية أعضاء مجلس النواب في الكلام وإبداء الرأي أثناء جلسات مجلس النواب، مما يمكنهم من ممارسة رقابتهم بحرية وفاعلية. كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب في المواد 81، 90، 94، 104 مـنه[2]، على أنه لكل عضو من أعضاء مجلس النواب تقديم الأسئلة والاستجوابات للوزراء حول أي من الأمور العامة والاقتراحات برغبة وطرح موضوع عام وهام للمناقشة، وهذا بطبيعة الحال يشمل الموازنة العامة.

وفـي ظـل هذا الدستور صدر قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 9 في 3 نيسـان عام 1947[3]، وأجريت الانتخابات لأول مجلس نواب أردني في 20 تشرين أول مـن نفـس العام، وقام المجلس بتشكيل عدة لجان كان من أهمها اللجنة المالية والتـي مـن مهامهـا دراسة الموازنة العامة سنوياً، بالإضافة للقوانين المتعلقة بها والرقابة عليها.

وفـي عـام 1952 صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية المعمول به حالياً والـذي أسس على المبادئ الديمقراطية السليمة فأخذ بالنظام النيابي البرلماني القائم على مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون بينها، فقرر في المادة 24 فقرة 1 منه ولأول مـرة أن الأمـة مصدر السلطات. كما قرر لمجلس النواب وظائف تشريعية ومالية وسياسـية، فأنـاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، وقرر أن مجلس النواب يتألف من أعضاء منتخبين من الشعب[4].

أمـا الوظيفة المالية لمجلس النواب، فقد أفرد لها هذا الدستور الفصل السابع الذي يتضمن المواد من 111 إلى 119 منه والتي أقرت، وأكدت ولاية مجلس النواب

---

(1) دستور عام 1946، المادة 52 منه.

(2) نشر هذا النظام في الجريدة الرسمية العدد 1105 تاريخ 1952/4/16.

(3) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية العدد 898 تاريخ 1947/4/16.

(4) دستور عام 1952، المادة 25 والمادة 67 منه.

على الأموال العامة للدولة وعلى رأسها الموازنة العامة، فلا يجوز فرض الضرائب والإعفاء منها، وتخصيص النفقات العامة إلا بقانون[1]. وأقرت المادة 112 منه على حـــق مجلـــس النواب في تصديق الموازنة العامة بقانون بعد الاقتراع عليها فصلاً فصـــلاً، كمـــا أقر هذا الدستور الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة صراحة في المادة 112 فقرة 3 منه، إذ نصت على أنه لا يجوز نقل أي مبلغ من فصل إلى آخر في الموازنة العامة بعد اعتمادها إلا بقانون.

ولضـــمان رقابـــة برلمانـــية أكثر فاعلية على الموازنة العامة، فقد نص هذا الدستور لأول مرة على أن يتم تشكيل ديوان المحاسبة بقانون لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، ويقدم إلى مجلس النواب تقريراً سنوياً متضمناً نتائج رقابته وملاحظاتـــه، كمـــا يقدم التقارير كلما طلب منه مجلس النواب[2]، وقد صدر القانون رقـــم 28 لعـــام 1952 بإنشاء ديوان المحاسبة وألزمت المادة 21 منه وزارة المالية بـــتقديم الحســـاب الختامـــي للموازنة إلى ديوان المحاسبة الذي يقدم تقريراً عنه إلى مجلس النواب.

أمـــا فيما يتعلق بالوظيفة السياسية والرقابية لمجلس النواب، فقد نص دستور عـــام 1952 علـــى عـــدة وســـائل يستخدمها مجلس النواب في سبيل تحقيق الرقابة السياســـية والإدارية والمالية على أعمال السلطة التنفيذية وفي مقدمتها تنفيذ الموازنة العامـــة لكـــي تقوم هذه السلطة بتنفيذ الأعمال الموكولة إليها على أكمل وجه؛ لأنها على يقين بأنها مراقبة من مجلس النواب على كافة أعمالها وأي خطأ ترتكبه خلال تنفيذ هذه الأعمال بما فيها الرقابة على المال العام والموازنة العامة، فإنها ستحاسب عليه.

وقد وردت أهم الوسائل الرقابية البرلمانية نصاً في دستور 1952، فقرر هذا الدســـتور لأول مرة مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب[3]، وقرر أن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه أسئلة واستجوابات للوزراء حول

---

(1) دستور عام 1952، المادة 111 والمادة 118 منه.

(2) دستور عام 1952، المادة 119 منه.

(3) دستور عام 1952، المادة 51 منه.

الأمور العامة والتي من ضمنها المال العام والرقابة على الموازنة العامة. كما نص هذا الدستور على حق مجلس النواب في طرح الثقة بالوزراء وسحبها منهم، وكذلك نص دستور على عام 1952 على حق مجلس النواب في اتهام الوزراء [1].

كمـــا تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب[2] في المادة 90 والمادة 104 منه حـــق أعضـــائه بـــتقديم الاقتراحات وطلب المناقشات في المواضيع الهامة لمعرفة حقيقتها والوقوف عليها على أرض الواقع ومنها كأمر بديهي الرقابة على المال العام والموازنة العامة.

ونتـــيجة للاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية عام 1967 تعطلت الحياة النيابية فـــي المملكة الأردنية الهاشمية، واستمر المجلس المنتخب عام 1966 قائماً حتى عام 1974 مـــع انـــتهاء مدتـــه الدستورية عام 1971، واستمرت حالة الفراغ الدستوري والتشـــريعي فـــي الأردن إلى أن أمر جلالة الملك الحسين -رحمه الله وطيب ثراه- بإنشـــاء مجلس وطني استشاري، وصدر تشكيل المجلس في نفس العام ليقوم بتقديم الـــرأي والمشورة ومناقشة السياسة العامة للدولة والنظر في كل ما تصدره الحكومة مـــن تشريعات وقوانين ودراسة مشروع قانون الموازنة وألزم المجلس الاستشاري ديـــوان المحاســـبة بأن يقدم تقريراً سنوياً خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية، وكلمـــا طلب منه ذلك واستمر هذا المجلس حتى عام 1984، وفي نفس العام أعيدت الحياة النيابية ليمارس مجلس النواب سلطاته الدستورية.

ممارســـة رقابـــة مجلـــس الأمة على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية:

كمـــا ســـبق وأشرنا إلى أن الرقابة السياسية على الموازنة العامة في المملكة الأردنـــية الهاشمية تمارس بشكل رئيس من قبل مجلس الأمة وخاصة مجلس النواب أولاً وبعـــد ذلـــك تعـــرض هـــذه الموازنة على مجلس الأعيان للرقابة عليها كذلك واســـتكمال إجـــراءات إقرارها الدستورية ويمارس مجلس النواب هذه الرقابة على الوجه التالي:

---

(1) دستور عام 1952، المواد 96، 53، 56 منه.

(2) نشر هذا النظام في الجريدة الرسمية عدد 1105 تاريخ 1952/4/16.

أولاً: رقابة مجلس النواب أثناء تنفيذ الموازنة العامة للدولة:

يمـــارس مجلـــس النواب رقابته على الموازنة العامة أثناء تنفيذ الموازنة العامة كما يلي:

1. ضرورة موافقة مجلس الأمة على تعديل الموازنة العامة أثناء التنفيذ فقد قرر الدســـتور بأنه لا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلا بقانون وأن لا يخصص أي جزء من أموال الخزينة العامة ولا يـــتم أعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأحوال المبينة في القانون[1].

ولا يجـــوز للســـلطة التنفـــيذية فتح اعتمادات إضافية تكميلية أو جديدة دون العـــودة للسلطة التشريعية وهذه الاعتمادات الإضافية يتم إدراجها فيما يسمى بملحق الموازنة العامة، ويخضع هذا الملحق لاعتماد مجلس النواب والرقابة عليه من قبل المجلس لأنه يعد جزءاً من قانون الموازنة العامة للسنة المالية.

2. نـــص الدســـتور علـــى حق مجلس النواب في الموافقة على الاتفاقات التي يترتـــب علـــيها تحمـــيل خزينة الدولة شيئاً من النفقات، ومنها عقد القروض الخارجـــية، ويتيح هذا الحق لمجلس النواب طلب المعلومات والاستيضاحات من الحكومة عن أسباب عقد هذه الاتفاقات مما يمكنه من الوقوف على مدى صحة تنفيذ الموازنة العامة للدولة ومراقبتها[2].

3. نص الدستور على حق كل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه الأسئلة للـــوزراء حـــول أي أمـــر من الأمور العامة[3]. ومنها بطبيعة الحال الأمور المـــتعلقة بالمال العام والموازنة العامة، وقرر النظام الداخلي لمجلس النواب لعـــام 1996 أن يجيب الوزير على السؤال المقدم إليه من أحد أعضاء مجلس الـــنواب خطـــياً خـــلال مـــدة أقصاها ثمانية أيام[4]، وهذا من شأنه أن يمكّن

---

(1) الدستور الأردني لعام 1952، المواد 112 فقرة 3، 115، 118 منه.

(2) الدستور الأردني لعام 1952، المادة 33 فقرة 2 منه.

(3) الدستور الأردني لعام 1952، المادة 96 منه.

(4) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1996، المادة 117 فقرة ب منه.

أعضـــاء مجلــس الـــنواب من التحقق مما يقع تحت علمهم من تصرفات أو مخالفات قد ترتكبها الحكومة، والتي منها ما يتعلق بالموازنة العامة.

4. نصت المادة 128 فقرة أ من النظام الداخلي على أنه يجوز لعشرة أعضاء أو أكـــثر مـــن المجلس أن يتقدموا بطلب مناقشة أي أمر من الأمور مع السلطة التنفـــيذية، وهذا بطبيعة الحال يتضمن من ضمن ما يتضمنه الموازنة العامة والرقابة عليها.

5. نصت المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس النواب على حقه في تأليف لجان دائمـــة مـــن بيـــن أعضـــائه ومـــنها اللجنة المالية والاقتصادية. كما نصت المـــادة 51 من هذا النظام على حق مجلس النواب في تشكيل اللجان المؤقتة التـــي يـــرى أن الحاجـــة لتأليفها أصبحت ضرورية، وذلك للنظر في بعض المواضـــيع الهامـــة وتنتهي مدة هذه اللجان بانتهاء المهمة الموكولة لها كما قررت المادة 58 فقرة أ من النظام الداخلي حق اللجان في أن تستدعي الوزير ذي الشـــأن أو مقـــدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه، وهذا الحق من شـــأنه تمكين مجلس النواب من الإطلاع بنفسه على الحقائق المتعلق بمراقبة الموازنة العامة للدولة، وذلك من خلال التقارير التي تقدمها اللجان للمجلس، وخاصة اللجنة المالية والاقتصادية.

6. نـــص الدســـتور علـــى حـــق كل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه اســـتجوابات حـــول أي أمـــر من الأمور العامة[1] والتي من ضمنها الأمور المالـــية، وقـــررت المـــادة 124 فقرة أ من النظام الداخلي للمجلس أن على الوزيـــر أن يجيـــب رئيس المجلس خطياً على الاستجواب خلال مدة أقصاها أسبوعان، وهذا الحق من شأنه كذلك تمكين النواب من الرقابة على الموازنة العامة من خلال مطالبة الوزراء بتقديم البيانات والمعلومات المتعلقة بأي أمر من أمور الموازنة العامة.

7. نص الدستور على أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مســـؤولية مشتركة عن السياسية العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام

---

(1) الدستور الأردني لعام 1952، المادة 96 منه.

مجلس النواب عن أعمال وزارته[1]، وهذا الحق يؤكد أهمية رقابة مجلس النواب، على أعمال السلطة التنفيذية، ومنها عمليات تنفيذ الموازنة العامة؛ لأن السلطة التنفيذية ستظل على يقين بأنها تحت رقابة مجلس النواب، وأن أي خطأ سيعُرضها للمسؤولية وبطبيعة الحال من بين هذه الأخطاء الأخطاء المالية.

8. نص الدستور على أن يقدم ديوان المحاسبة تقريراً يتضمن أراءه وملاحظاته وأية مخالفات مرتكبة في جباية وصرف الأموال العامة، ومنها الموازنة العامة كلما طلب مجلس النواب منه ذلك[2].

ثانياً – رقابة مجلس النواب اللاحقة على الموازنة العامة للدولة:

يمارس مجلس النواب هذه الرقابة على النحو الآتي:

1. إن اعتماد مجلس النواب للحساب الختامي للموازنة الذي تقوم بإعداده وزارة المالية بموجب المادة 57 من النظام المالي رقم 3 لعام 1994 والمادة 21 فقرة 3 من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952 والتي أوجبت على وزارة المالية أن تقدم لديوان المحاسبة حساباً ختامياً عن حسابات كل سنة مالية خلال مدة لا تزيد عن اثنى عشر شهراً من تاريخ انتهاء السنة المالية.

2. نصت المادة 119 فقرة 1 على أن يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن أداءه وملاحظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك عند بدء كل دورة نيابية. وقررت المادة 21 فقرة 1 من قانون ديوان المحاسبة أن يقدم رئيس ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن الحساب الخاص بكل سنة مالية يبين فيه ملاحظاته، ويقدمه إلى مجلس النواب، ويرسل صوراً عنه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية، وعلى ديوان المحاسبة أن يضّمن هذا التقرير ملاحظاته عن الدوائر التي كلّف بتدقيق حساباتها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة برلمانية عادية، وتتيح مناقشة هذا التقرير والحساب الختامي

---

(1) الدستور الأردني لعام 1052، المادة 51 منه.

(2) الدستور الاردني لعام 1952، المادة 119 فقرة 1 منه.

للموازنـــة عـــند اعتماده لأعضاء مجلس النواب أحكام رقابتهم على الموازنة العامـــة ومســـاءلة السلطة التنفيذية عن أية إنحرافات أو أخطاء أو مخالفات حدثـــت فـــي هـــذه الموازنة علماً بأن هذه الرقابة رقابة مالية بحتة، والمدة المحددة لإعداد الحساب الختامي هي سنة وهي مدة في نظري طويلة، وعليه فإننـــي كباحث أرى من المناسب أن تشمل تقارير ديوان المحاسبة، والحساب الختامـــي للموازنة ملاحظات الديوان عن كيفية الأداء في الوزارات والدوائر الحكومـــية بمعـــنى أن تشـــمل رقابـــة مجلس النواب، بالإضافة إلى الرقابة المحاســـبية رقابـــة الأداء وأن يتم إعداد الحساب الختامي كل ستة أشهر لكي تبقى الرقابة قصيرة المدة ومستمرة.

3. وتعرض الموازنة العامة بعد استكمال الإجراءات الدستورية المتعلقة بها من قبل مجلس النواب على مجلس الأعيان ليتم عرضها على لجنته المالية، ومن ثـــم عـــرض تقرير هذه اللجنة على المجلس ليتسنى مناقشتها واعتمادها بعد مرورها بكافة المراحل الدستورية لهذا الاعتماد تمهيداً للبدء في تنفيذها.

4. أمـــا المجـــالس الشـــعبية المحلية فإنها تؤدي دوراً هاماً في مجال المراقبة، وخاصة من أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبين من قبل أفراد الشعب ضـــمن الحدود المكانية للمجلس المحلي[1]، ومدة دورة المجلس البلدي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ تسلم المجلس مهام عمله[2].

وقد طرأ تعديل على قانون البلديات؛ إذ أصبح رئيس المجلس المحلي ونصف أعضاء المجلس المحلي يعينون من قبل السلطة التنفيذية (وزارة البلديات) والنصف الآخـــر يـــتم انـــتخابه من قبل أفراد الشعب ضمن الحدود المكانية للمجلس البلدي،

---

(1) قـــانون الـــبلديات رقـــم 29 لعام 1955 المادة 3 فقرة ب منه والمنشورة في الجريدة الرســـمية العدد 1225 تاريخ 1955/5/1 وتعديلاته والتي كان آخر تعديل لها بالقانون رقم 12 لعام 1994 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 3984 تاريخ 1994/8/1.

(2) قانون البلديات رقم 29 لعام 1955، المادة 8 فقرة 1 منه.

وبموجب هذا القانون المعدل تم إلغاء بعض البلديات ودمجها في بلدية واحدة[1]. وقد عدل هذا القانون في عام 2002 وعام 2003.

وهـذه المجـالس ليس لها حق التشريع إلا أن لها الحق أن تمارس نوعاً من الـرقابة علـى الأعمال التي تنفذها، وتقع ضمن اختصاصها المكاني. كما أن على الوزارات والدوائر الحكومية استطلاع رأي المجلس البلدي المختص في التشريعات والـنظم والترتيـبات التـي تضعها لتنفيذ أو تنظيم أو مراقبة الأعمال التي تقوم بها ضمن الاختصاص الإقليمي للمجلس المحلي[2]، وهذا الحق يتيح للمجلس القيام بدور هـام في الرقابة على تنفيذ الأعمال والمشاريع العامة التي تتضمنها الموازنة العامة ضـمن إطار الاختصاص المكاني لهذا المجلس، وهو بذلك يساهم في تحقيق أهداف الرقابة على الموازنة العامة وحماية المال العام.

2.4 الرقابة المستقلة على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية:

وتضـطلع بهذه الرقابة في معظم الدول أجهزة وهيئات الرقابة المالية، وفي المملكة الأردنية الهاشمية يضطلع بهذا الدور ديوان المحاسبة.

نشـأة وتطـور الرقابة المستقلة على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية:

مـرت الـتجربة الأردنية في إنشاء هيئة مستقلة تمارس الرقابة المتخصصة علـى الموازنـة العامـة بتطورات مختلفة حيث بدأت أوضاع إمارة شرق الأردن بالاستقرار بعد إنشائها عام 1921، وأخذت الإدارات الحكومية التي تم تأسيسها بتنفيذ المهـام المسندة إليها لتسيير أمور البلاد، فكان لا بد من إعادة نوع من الرقابة على هذه الإدارات في كيفية التصرف بأموالها، وبخاصة أن موارد الإمارة كانت محدودة فـي ذلـك الحيـن وعليه تم الاتفاق بين الأمير عبدالله بن الحسين مؤسس المملكة الأردنـية الهاشـمية وتشرشل وزير المستعمرات البريطاني على أن تقدم الحكومة البريطانـية معونـة مالـية قدرها 180 ألف جنيه استرليني سنوياً إلى إمارة شرقي

---

(1) قـانون الـبلديات رقـم 12 لعام 1994 المنشور بالجريدة الرسمية رقم 3849 تاريخ آب 1994.

(2) قانون البلديات قم 29 لعام 1955، المادة 41 فقرة 1 منه.

الأردن، ويـتولى المعتمد البريطاني في عمان مهمة الإشراف الفعلي على الموازنة العامـة والـرقابة عليها، مما دعا للتفكير بإنشاء فرع لمراجعة الحسابات في شرق، الأردن فصـدر قانون في عام 1928 يقضي بإحداث دائرة لمراجعة الحسابات كفرع للدائـرة الرئيسية في شرق الأردن، وهذه الدائرة تابعة لديوان مراجعة الحسابات في وزارة المسـتعمرات البريطانية، وتم اتخاذ الترتيبات اللازمة لمباشرة الفرع أعماله من بداية عام 1928[(1)].

فـي عـام 1930 صدر القرار الوزاري القاضي بتغيير اسم هذه الدائرة إلى دائـرة تدقيق وتحقيق الحسابات[(2)]، وفي عام 1931 صدر قانون لهذه الدائرة يسمى قـانون تدقـيق وتحقـيق الحسابات[(3)]، وتم ربط الدائرة برئاسة الوزراء وأصبحت الدائـرة مسـؤولة عن فحص حسابات الحكومة من واردات ونفقات عامة وأمانات وسلف وحسابات كافة الدوائر والتفتيش عليها بهدف التأكد من صحة هذه الحسابات ومسـتنداتها وعـدم مخالفـتها للقواعـد القانونية المعمول بها للحيلولة دون وقوع إنحرافات أو تلاعب فيها على أن يلفت نظر مدير الخزينة إلى أي تقصير أو مخالفة يرتكـبها رئـيس الدائـرة. أمـا مسألة ارتباط هذه الدائرة فقد تأرجحت بين رئاسة الوزراء ووزارة المالية إلى أن صدر النظام الإداري رقم 1 لسنة 1939[(4)]، وبموجبه تم فك ارتباط هذه الدائرة برئاسة الوزراء وتم ربطها بوزارة المالية والاقتصاد.

وفـي عـام 1942 صـدر النظام الإداري رقم 1[(5)]، وتم بموجبه فك ارتباط الدائرة بوزارة المالية والاقتصاد وربطها برئاسة الوزراء، واستمر الوضع هكذا إلى أن صـدر الـنظام الإداري رقـم 1 لسنة 1949 والذي عاود وفك ارتباطها برئاسة الوزراء، وتم ربطها بوزارة المالية والاقتصاد ثانية، واستمر الوضع على هذه الحال إلـى أن صدر الدستور الأردني لعام 1952 ونص بشكل واضح في المادة 119 منه

---

(1) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية العدد 178 تاريخ 1928/2/1.

(2) نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية العدد 171 تاريخ 1930/8/9.

(3) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية العدد 460 تاريخ 1931/12/1.

(4) نشر هذا النظام في الجريدة الرسمية ةالعدد 643 تاريخ 1939/8/19.

(5) نشر هذا النظام في الجريدة الرسمية العدد 745 تاريخ 1942/8/1.

علـــى أن يشـــكل بقـــانون ديـــوان للمحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق الصـــرف مـــنها، وعلى أن يقدم ديوان المحاسبة تقريراً إلى مجلس النواب يتضمن ملاحظاتـــه التـــي وجدها والأخطاء المرتكبة ونتائج رقابته بشكل عام. كما أن على ديوان المحاسبة أن يقدم التقارير التي يطلبها منه المجلس واستناداً لذلك صدر قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952[1].

وبموجب هذا القانون تقرر أن تتحول دائرة تدقيق الحسابات إلى دائرة مستقلة تســـمى ديـــوان المحاســـبة ليـــتولى الرقابة على واردات الحكومة ونفقاتها وحساب الأمانـــات والســـلف والقروض والتسويات والمستودعات[2]، ويعد هذا القانون أول تشـــريع يصـــدر فـــي المملكة الأردنية الهاشمية ينظم الرقابة المالية المستقلة على الموازنـــة العامـــة، وعلى الرغم من النص على استقلالية الديوان إلا أنه عملياً يتبع لرئـــيس الـــوزراء بموجب الهيكل التنظيمي الإداري للدولة استناداً للقانون رقم 16 لعـــام 1988، والـــذي حـــل محـــل النظام رقم 2 لعام 1956 الخاص بتنظيم ارتباط الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة.

وتـــم إجـــراء تعديـــلات طفيفة على بعض مواد هذا القانون، ولكنها لا تزال قاصـــرة عـــن مســـايرة الـــتطور الكبير في دور الدولة وأجهزتها وحجم موازنتها ونشاطاتها وخاصة الاقتصادية منها ورغبة من الإدارة العليا لهذا الديوان في تطوير مهامـــه ليســـاير هذا التطور، ويلحق بركب هيئات الرقابة المالية العليا المستقلة في الدول المتقدمة فقد سعت جاهدة، ولا تزال تسعى من أجل تعديل قانون الديوان بشكل يناســـب هـــذه التطورات وتحقيق أهدافه وطموحاته، ويجعله قادراً على أداء الدور المناط به في الرقابة المالية على أكمل وجه[3].

---

(1) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية العدد 1105 تاريخ 1952/4/16.

(2) قانون ديوان المحاسبة رقم 29 لسنة 1952، المادة 2 والمادة 3 منه.

(3) المعلومـــات أخـــذت مـــن حديث مدير ديوان المحاسبة مع الباحث من خلال مراجعته للديوان يوم 2004/4/28.

ممارسة الرقابة المستقلة على الموازنة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية:

تمـــارس الرقابة المستقلة على الموازنة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية مـــن قـــبل ديوان المحاسبة، حيث قرر قانون الديوان أن تحول دائرة تدقيق وتحقيق الحســـابات إلى دائرة مستقلة تسمى (ديوان المحاسبة الأردني) وتدخل موازنتها في موازنة الدولة العامة[1].

تشكيل ديوان المحاسبة الأردني:

يعكـــس تشـــكيل ديـــوان المحاسبة الأردني إمكانات ومهام الديوان من حيث تكويـــنه الإداري والفنـــي وطبـــيعة المهام الموكولة إليه. كما يعطي تشكيل الديوان تصـــوراً عـــن قدرة الديوان بأداء المهام المناطة به ويبين كوادره ووظائفه وطبيعة وأســـلوب تقســـيم العمـــل به ومدى تأثير ذلك في الدور الرقابي الملقى على عاتقه، وسنتناول الحديث عن تشكيل ديوان المحاسبة الأردني على النحو الآتي:

أولاً: الأساس الدستوري والقانوني لتشكيل ديوان المحاسبة:

يســـتند تشـــكيل ديوان المحاسبة الأردني إلى نص المادة 119 من الدستور الأردنـــي لعـــام 1952 والتي نصت على أنه "يشكل بقانون ديوان للمحاسبة لمراقبة إيـــرادات الدولـــة ونفقاتهـــا وطـــرق صرفها"[2]، وإحالة طبيعة هذا التشكيل ومهامه وصـــلاحياته إلى القوانين والتشريعات الأردنية، فقسمت دوائر ديوان المحاسبة إلى مراقـــبات عامة وصل عددها إلى اثنين وعشرين مراقبة تختص كل منها بوزارة أو أكثر وتم استحداث هذه المراقبات على أساس المنطقة الجغرافية وأخرى على أساس التقسيم الإداري[3].

---

(1) قـــانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952 المادة 2 منه المنشور في الجريدة الرسمية العدد 1051 تاريخ 1952/4/16.

(2) الدستور الادرني لعام 1952، المادة 119 منه.

(3) ديـــوان المحاســـبة الأردنـــي – ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم، منشورات ديوان المحاسبة الأردني– عمان، جمع وتبويب لينا صادق الرمحي (أصدار خاص)، 1992، ص9.

ويشـــكل النص في الدستور على وجوب تأسيس ديوان للمحاسبة تأكيدا على أهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئات الرقابية المستقلة، وأهمية الدور المطلوب منها في الرقابة المالية.

وكمـــا أسلفت نصت المادة 119 من الدستور الأردني على أن تشكيل ديوان المحاســـبة يتم بناءً على قانون، وبالفعل استناداً إلى النص الدستوري المذكور صدر القانون رقم 28 لعام 1952 وسمى بقانون ديوان المحاسبة الأردني، وتضمن القانون الـــذي يحتوي على سبع وعشرين مادة قانونية وصفاً لتشكيل الديوان وطبيعة المهام الموكولـــة إلـــيه، حيـــث عهـــد القانون إلى ديوان المحاسبة بمراقبة واردات الدولة ونفقاتهـــا، وكذلـــك عهـــد إليه مهمة لفت النظر إلى أي قصور في التشريع المالي والتثبـــت من دقة تطبيق التعليمات المتعلقة بالأمور المالية، وبين القانون صلاحيات رئـــيس الديـــوان وموظفـــيه فيما يتعلق بحق إجراء التدقيقات والمراجعات اللازمة والضرورية لإتمام أعمال الرقابة المناطة به[1].

وحصر القانون المجال الذي يتحرك فيه الديوان ويبسط فيه رقابته على المال العـــام في أجهزة الدولة التي تدخل موازنتها بالموازنة العامة للدولة على أن القانون أعطـــى مجلـــس الوزراء صلاحية تكليف ديوان المحاسبة بمراقبة حسابات الدوائر والمؤسســـات التـــي لا تدخـــل موازنتها في موازنة الدولة العامة[2]، ولكن هذا أمر مستغرب من المشرع، وهو أن يتم إخضاع رقابة الدوائر التي لا تدخل موازنتها في موازنة الدولة العامة بتكليف من مجلس الوزراء في ظل استقلالية ديوان المحاسبة، وكـــان الأجـــدر أن يتم تحديد الدوائر الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة حصراً حتى يتســـنى للديـــوان بسط خططه في الرقابة على المال العام على أساس واضح أو أن تعطـــى هذه الصلاحيات لديوان المحاسبة نفسه بدلا من مجلس الوزراء؛ لأنه الأكثر قـــدرة علـــى مراقـــبة المـــال العام. ويتضمن القانون في المواد الخامسة والسادسة

---

(1) قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952، مرجع سابق.

(2) قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952، المادة 4 منه.

والسابعة منه وصفاً لكيفية تعيين وعزل رئيس الديوان وشروط ذلك وواجبات وصلاحيات الموظفين وطبيعة وظائفهم(1).

ثانياً – الشخصية القانونية لديوان المحاسبة:

بالرجوع إلى نصوص قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1959 نجد أنه لا يوجد نص على أعطاء الديوان شخصية معنوية مستقلة أو شخصية حكميه، كما أطلق عليها المشرع الأردني ونلمس عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية من خلال المظاهر التي يمكن أن تدلل على هذه الشخصية فلا موازنة مستقلة لهذا الديوان، لا بل عدّه مفسرو القانون الأردني دائرة من دوائر الحكومة الرسمية المندمجة في الشخصية المعنوية للحكومة(2)، كما أنه ليست لديوان المحاسبة الحق بالتقاضي بصورة مستقلة، فالنيابة العامة الإدارية هي التي تمثله في المحاكم الإدارية والمحامي العام المدني هو الذي يمثله في المحاكم المدنية، وهذه الجهات هي التي تقاضي نيابة عن الحكومة، وليس عن المؤسسات التي تتمتع بالشخصية المعنوية بموجب القانون.

لذلك يمكن القول بأن الشخصية القانونية المستقلة مفقودة بالنسبة لديوان المحاسبة الأردني بالمعنى الذي توازي فيه الشخصية المعنوية معنى الشخصية القانونية(3).

وعليه فإنني أرى كباحث ضرورة تمتع ديوان المحاسبة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وبنص صريح في قانونه لما لذلك من أثر مهم في المهام الرقابية التي يضطلع بها، حيث يستلزم أن يكون لديوان المحاسبة القدرة على

---

(1) قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952، مرجع سابق، المواد 5، 6، 7 منه.

(2) قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 16 لعام 1978، ص15 وما بعدها وديوان تفسير القوانين هو من الداوين التي تتبع مجلس الوزراء مباشرة ويرأسه رئيس محكمة التميز وعضوان آخران على الأقل والمستشار القانوني لرئاسة الوزراء وأحد كبار موظفي الدولة ومندوب من الدائرة التي يتعلق القانون المراد تفسيره بها.

(3) عبدالحي عبدالعزيز الرماضين، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة عام 1999، ص40.

التقاضـــي بصـــورة مستقلة لكي تعطي هذه القدرة قوة للعملية الرقابية التي يقوم بها الديوان.

كما أرى ضرورة منح رؤساء وموظفي هيئات الرقابة المستقلة ومنها ديوان المحاســـبة الأردني الصلاحية بالتنسيب بإحالة كل من يحاول العبث بالمال العام أو ارتكاب أي فساد مالي إلى القضاء. ووضع التشريعات اللازمة للسماح بنشر تقارير أجهـــزة الـــرقابة المستقلة من قبل الصحافة ووسائل الإعلام ووضعها بمتناول أفراد المجتمع كافة.

ثالثاً – الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة:

لقـــد أعطـــى الدســـتور الأردني لعام 1952 مجلس الوزراء الحق في تشكيل ديـــوان المحاسبة وفق المتطلبات الإدارية والتنظيمية اللازمة لأدائه للمهام الموكولة إليه[1]، ولم يتضمن قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لسنة 1952 ما يشير إلى طبيعة هيكلة الديوان من ناحية التنظيم باستثناء إشارته في الفقرة أ من المادة السابعة مـــنه إلـــى أنـــه لرئيس ديوان المحاسبة صلاحيات الوزير في تنظيم الديوان وإدارة أعمالـــه وفي المادة 23 منه والتي نصت على أنه لرئيس ديوان المحاسبة صلاحية إصدار التعليمات لتنظيم سير العمل في الديوان ووضع الدليل اللازم لذلك[2].

وعلى هذا يمكن القول بأن تشكيل ديوان المحاسبة وكوادره يتم وفقاً لضوابط تشكيل دوائر ووزارات الدولة الأخرى، وقد استقر الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة علـــى التشـــكيل الحالـــي الذي يتكون من ثلاثة أجهزة رئيسية هي الجهاز الإداري الرئيسي والجهاز المركزي وجهاز التدقيق.

ويـــتكون جهاز الإدارة الرئيسي من رئيس الديوان وأمين عام الديوان والمراقب العـــام. أمـــا الجهاز المركزي فيتكون من سكرتير الديوان ومحاسب ومجموعة من الكتـــبة والموظفيـــن الإداريين، ويتكون جهاز التدقيق من رؤساء المدققين والمدققين وأخـــذ ديوان المحاسبة الأردني بالعمل على توزيع المؤسسات الخاضعة لرقابته إلى

---

(1) الدستور الأردني لعام 1952، المادة 119 منه.

(2) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 7 فقرة أ والمادة 23 منه.

قطاعــات بحسب التشابه والتقارب في مهمات هذه المؤسسات وطبيعة أعمالها حيث قسمها إلى خمسة قطاعات رئيسية هي:

1- قطاع الحكم المحلي والمحافظات.

2- قطاع الاقتصاد والمياه والطاقة.

3- قطاع الدفاع والأمن والداخلية والخارجية.

4- قطاع المالية والإدارة العامة والقضاء.

5- قطاع الخدمات.

وجعــل لكــل قطــاع مديــرية للــرقابة يــتولى رئيسها مهمة رئاسة المدققين فيها[1].

أمــا الجهــاز الرئيســي فــي الديوان فتتبع له عدد من المديريات وهي مديرية الشؤون المالية والإدارية ومديرية الشؤون القانونية ومديرية الشؤون الهندسية والفنية ومديرية التطوير الإداري والدراسات ومديرية التخطيط والرقابة المركزية[2]، وهذه المديــريات هــي مديريات مركزية تقدم خدماتها حسب تخصص كل منها لقطاعات الــرقابة الأخــرى. ومدير كل مديرية من هذه المديريات المركزية يتبع من الناحية الإداريــة للأمين العام لديوان المحاسبة، وهذا بدوره يخضع إدارياً ومباشرة لرئيس الديــوان ويوجــد فــي أعلى الهرم الإداري للديوان مجلس أطلق عليه مجلس مهنه التدقــيق و له أمين سر يقوم على متابعة مهماته، ويتبع مباشرة لرئيس الديوان الذي بحكــم وظيفته يرأس هذا المجلس، وهناك لجنة التخطيط والتنسيق مكونة من مديري القطاعــات الرقابية والمديريات المركزية في الديوان وعدد من المستشارين مهمتها تخطيط عمل الديوان الرقابي ورسم برامج عمله سواء التدريبية منها أم الرقابية[3].

---

(1) التعمــيم رقــم 1 لعام 1994 الصادرة عن رئيس ديوان المحاسبة الأردني بكتابه رقم 8029/11/9 تاريخ 1994/12/30.

(2) لينا صدقي الرمحي، ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم، عمان، 1992، ص10.

(3) لينا صدقي الرمحي، ديوان المحاسبة بين الامس واليوم، مرجع سابق، ص11.

رابعاً – آلية التعيين في ديوان المحاسبة:

نـــص المشرع الأردني على أن يعين رئيس ديوان المحاسبة الأردني بدرجة وزيـــر[1]، ولـــم يشترط المشرع الأردني شروطاً خاصة فيما يتعلق بشخص رئيس الديـــوان باســـتثناء مـــا هو متعلق بموظفي الدولة من الدرجة العليا، خاصة بالنسبة للجنسية.

ولم يشترط المشرع كذلك شروطاً تتعلق بالكفاءة أو السيرة العلمية أو الخبرة أو الســـن. أمـــا بالنسبة لتعيين موظفي الديوان فتنطبق عليهم قواعد الخدمة المدنية، ويـــتم اختـــيارهم بنفس الأسس التي يتم بها اختيار بقية موظفي الدولة، ويتم التعيين بديـــوان المحاســـبة عن طريق ديوان الخدمة المدنية أو بواسطة النقل أو الإعارة أو الانـــتداب مـــن دوائـــر الدولة الأخرى دون تحديد لمؤهلات هؤلاء الموظفين. وأنا كباحـــث أرى بأنـــه مـــن الضروري أن يتم تعيين رئيس ديوان المحاسبة وموظفيه بشـــروط خاصـــة تســـتند إلى أسس الكفاءة والنزهة والتأهيل وأن يتم تمكين ديوان المحاســـبة الأردني من الاستعانة بأهل الخبرة والاختصاص للاستفادة منهم في عمل الديوان وتقيد المهام المطلوبة فيه.

خامساً – الحصانات الممنوحة لديوان المحاسبة:

ترتبط فكرة الحصانة في الفقه القانوني بشكل عام بالحماية التي يتوجب على المشـــرع إضـــفاؤها علـــى شاغل الوظيفة العامة لإعطائه قدراً واسعاً من الطمأنينة والأمـــن والحـــرية عـــند اتخـــاذ أي من القرارات التي يتوجب عليه اتخاذها تحقيقاً للمصلحة التي ينشدها من خلال قيامه بالوظيفة المطلوبة منه.

والحصانة التي نشير إليها هنا تقتصر على الضمانات التي تمنح للعاملين في ديـــوان المحاسبة أثناء ممارسة وظائفهم، فقد نصت المادة الخامسة من قانون ديوان المحاســـبة رقم 28 لعام 1952 والمعدل بالقانون رقم 21 لعام 1959 على أنه "يتولى إدارة ديـــوان المحاســـبة رئـــيس يعين بإدارة ملكية سامية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته إلى

---

(1) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 7 فقرة أ منه.

الـــتقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب إذا كان المجلس منعقداً أو بموافقة الملك بناءً على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير منعقد وعلـــى رئـــيس الـــوزراء فـــي هذه الحالة أن يبلغ المجلس عند انعقاده ما اتخذ من الإجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم"[1].

وهـــذا النص هو المرجعية القانونية الوحيدة فيما يتعلق بالحصانات الممنوحة لرئـــيس ديوان المحاسبة الأردني، حيث إن النص القانوني سالف الذكر أحاط قرار عـــزل رئـــيس الديـــوان أو نقله أو إحالته إلى التقاعد أو فرض العقوبات المسلكية والتأديبـــية عليه بإجراءات خاصة تختلف عن بقية موظفي الدولة، واشترط لفرضها أو اتخاذها بحق رئيس الديوان موافقة مجلس النواب عليها.

وقـــد كـــان الـــنص الأصـــلي لهذه المادة قبل التعديل ينص على اقتران هذه الإجـــراءات بموافقـــة مجلس النواب عليها بصورة منفردة، ولم يكن يعطي لمجلس الوزراء في حالة عدم انعقاد المجلس أياً من الصلاحيات التي تخوله عزل أو نقل أو إيقـــاع العقوبـــات التأديبية أو الإحالة إلى التقاعد حتى يجمع المجلس، وهو ما جاء بالـــنص المعدل، وعليه فإن النص المعدل قلل من الحصانة الممنوحة لرئيس الديوان بحيـــث أعطى مجلس الوزراء الحق في إيقاع وتنفيذ هذه الإجراءات المتعلقة برئيس الديـــوان في حالة عدم انعقاد مجلس النواب على الرغم من اشتراطه لموافقة جلالة الملك.

وكان حرياً بالمشرع الأردني، خاصة وأنه قد أخضع النص المذكور للتعديل أن يـــزيد مـــن الحصـــانات المنوحة لرئيس الديوان بدلاً من تقليصها تعزيزاً للدور الرقابـــي الذي يقوم به رئيس الديوان أثناء تأديته لمهامه الرقابية على المال العام في المملكة الأردنية الهاشمية، وقد يكون مجلس الوزراء قد تعمد القيام بهذا الإجراء في حالـــة عـــدم انعقـــاد مجلـــس النواب وهو ما يشكل انتقاصاً كبيراً من فعالية ديوان المحاســـبة وقدرته على القيام بالأعمال الرقابية المطلوبة منه، وعليه فإن النص قبل

---

[1] القـــانون رقـــم 28 لعام 1952، والمعدل بالقانون رقم 21 لعام 1959 والمنشور في الجريدة الرسمية العدد 1433 بتاريخ 1959/8/1.

الــتعديل يخدم الغرض فيما يتعلق بالحصانات الممنوحة لرئيس الديوان أكثر منه بعد التعديل.

أمــا فــيما يخص الحماية المتعلقة بمحاكمة رئيس ديوان المحاسبة جزائياً فلم يــورد المشرع الأردني من النصوص القانونية ما يمنح هذه الحماية لرئيس الديوان، وعلــيه يــتم التعامل مع رئيس الديوان. كما يتم التعامل مع كافة موظفي الدولة في حالة تقديمهم للمحاكمة الجزائية.

ولــم ينص قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952 وتعديلاته على مــا يشــير إلى منح الموظفين في ديوان المحاسبة الأردني أياً من أشكال الحصانة، وإنمــا يعــامل هؤلاء الموظفون كما يعامل موظفو الدولة الآخرون ولا تمنح لهؤلاء الموظفيــن أيــة امتــيازات أخرى مثل المكافآت المالية أو الترقيات الوظيفية بشكل يختلف عن الوظائف الأخرى[1]. وأنا كباحث أرى ضرورة إعطاء رؤساء وموظفي أجهــزة الرقابة المستقلة على المال العام الحصانة القانونية بنص قانوني وتشريعي واضح ليتسنى لهم ممارسة الدور المناط بهم.

سادساً – علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية (البرلمان):

يــنظر للســلطة التشــريعية عادة بوصفها السلطة التي تؤكد وترسخ مفهوم الاستقلالية لجهاز الرقابة المالية سواء من حيث اعتبارها سلطة شعبية منتخبة أو من حيث دورها الوظيفي في الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية والرقابة المالية كجــزء من هذه الرقابة، لا بل إن بعض الفقه اعتبر أجهزة الرقابة المالية جزءاً من الســلطة التشــريعية وامتداداً لدورها ووظيفتها كجهاز تشريعي للدولة وهو ما تبناه الفقــه الإنجليزي عموماً؛ إذ اعتبر أن جهاز الرقابة المالية وبغض النظر عن تسميته وظيفــياً يجب أن يتبع وفي كل الظروف لمجلس اللوردات والعموم، لأن ذلك حسب

---

(1) عبدالحــي عــبدالعزيز الرماضــين، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، مرجع سابق، ص52.

رأيهـم هـو الدعامة الأساسية لضمان استقلال المراقبين في أدائهم لمهمات الرقابة على أجهزة الدولة(1).

وقد دعا بعض الفقهاء إلى ضرورة أن يتبع جهاز الرقابة المالية إلى المجلس المعيـن وليس إلى المجلس المنتخب وحجتهم في ذلك استقرار هذه المجالس وبعدها عن التأثيرات الحزبية وإرضاء الناخبين(2).

وبالـرغم مـن وجاهة هذه الحجة من الناحية النظرية إلا أن أهداف الرقابة المالـية هـي جزء من الرقابة على تصرفات أجهزة الدولة بشكل عام، وهو الأمر الذي يمكن أن ينهض به المجلس المنتخب بشكل أكثر فعالية. كما أن المجلس المعين وإن كـان ذا دور تشريعي يبقى تحت تأثير الضغوط الوظيفية للسلطة التنفيذية، كما أن تشكيلة هذه المجالس عادة ما تضم رؤساء السلطة التنفيذية السابقين، وأعضاءها أو ممـن خدمـوا في سلك الوظيفة العامة لمدة طويلة، وهو ما يعني استمرار تأثير مواقعهم السابقة في قراراتهم المتعلقة بالرقابة على المال العام والتي قد تكون محابية للسـلطة التنفـيذية على حساب القرارات التي يجب أن تتخذ لمصلحة أعمال الرقابة المالـية التي يقوم بها جهاز الرقابة المالية في الدولة(3)، وأنا كباحث أؤيد هذا الرأي وهـو الدعوة إلى ضرورة أن يتبع ديوان المحاسبة لمجلس النواب المنتخب، وليس للمجلس المعيّن.

وفي المملكة الأردنية الهاشمية فإن علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية تـتحدد من خلال نص المادة السادسة من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1959 المعـدل بالقانون رقم 47 لعام 1963 والتي تنص على أنه "لا يجوز أن يكون رئيس

---

(1) G. peter welson – institute of internal auditors, international journal of governmental auditing – january, 1988, pp. 17.

(2) الـرقابة علـى تنفـيذ الميزانية العامة في مصر، الدكتور محمد توفيق يونس – مجلة القانون والاقتصاد – القاهرة – العدد الثالث –، سبتمبر 1959، ص29.

(3) عبدالحـي عـبدالعزيز الرماضين، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، مرجع سابق، ص55.

ديــوان المحاسبة عضواً في مجلس الأعيان أو مجلس النواب"[1]. وكذلك من خلال نص المادة 21 من القانون نفسه والتي تنص على أنه:

1. يقدم رئيس ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً عن الحساب الخاص بكل سنة مالية يعــرض فيه ملاحظاته، ويقدمه إلى مجلس النواب، ويرسل صوراً عنه إلى رئــيس الوزراء ووزير المالية ووعليه أن يضمن هذا التقرير ملاحظاته عن الدوائــر والمؤسسات التي كلف بالتدقيق في حساباتها بمقتضى المادة الرابعة من هذا القانون مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بداية كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.
2. لرئــيس ديوان المحاسبة في أي وقت أن يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة يلفت فيها نظره إلى أمور يرى أنها من الأهمية تعجيل النظر فيها[2].
3. علــى وزارة المالية أن تقدم لديوان المحاسبة حساباً ختامياً عن حسابات كل سنة مالية اعتباراً من سنة 1963/1962[3].

مــن خــلال مــا تقــدم يمكن استنتاج الملاحظات التالية حول علاقة ديوان المحاسبة الأردني بالسلطة التشريعية والممثلة بمجلس النواب:

1. إن الــنص على عدم جواز أن يكون رئيس ديوان المحاسبة عضواً في مجلس الــنواب أو مجلــس الأعــيان نص مشابه للنصوص القانونية المتعلقة بتولي الوظــيفة الإدارية من الدرجات العليا دون مرتبة وزير، وأن النص عليها في قــانون ديوان المحاسبة إشارة واضحة من المشرع يستدل منها على أنه ينظر للوظــيفة التــي يشغلها رئيس ديوان المحاسبة بوصفها وظيفة إدارية من هذا المستوى فقط على الرغم من أن المشرع قد أورد في نفس القانون، وفي نص آخــر أن رئيس ديوان المحاسبة يعين بدرجة وزير وله صلاحيات الوزير فيما

---

(1) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية العدد 1730 تاريخ 1963/12/31.

(2) أضــيفت هــذه الفقــرة بالقــانون رقــم 6 لعام 1962 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 1603 بتاريخ 1962/3/1.

(3) السنة المالية 1963/1962 هي سنة تعديل القانون التي بدأ بها سريانه قانونياً.

يتعلق بتصريف شؤون الديوان، علماً بأن الدستور لا يمنع الجمع بين الوزارة وعضوية مجلسي النواب والأعيان.

وأنــا كباحث أؤيد تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات بمعنى أنني أؤيد عدم تولي النواب والأعيان للوزارة لما لذلك من سلبيات أهمها عمل النائب الوزير لإرضـــاء ناخبـيه، ولكن إذا لم يعمل بهذا الفصل، وهو الأمر الذي لا يمنعه الدســتور فإنني أؤيد أن يتولى النائب رئاسة ديوان المحاسبة ما دام يعين هذا الرئيس بحكم القانون بدرجة وزير وله صلاحيات الوزير في تصريف شؤون الديــوان، وهــذا برأيـــي يقرب رقابة ديوان المحاسبة أكثر من مجلس النواب حينما يكون رئيسه من جسم المجلس أي من النواب.

2. يشــير نــص المادة الحادية والعشرين من القانون المذكور في الفقرة الأولى منها إلى علاقة وظيفية مباشرة بين رئيس الديوان ومجلس النواب، وهي الهيئة التشــريعية الرئيســية فــي الأردن، وأن إعطاء مجلس النواب الحق في طلب تقاريــر مالــية مــن الديــوان مؤشر على ترابط قانوني بين ديوان المحاسبة ومجلس النواب فيما يتعلق بأعمال التدقيق والرقابة على المؤسسات العامة وهو نــص يشير إلى تأكيد المشرع، وإن كان بشكل غير كاف إلى تعزيز استقلالية ديــوان المحاســبة عن السلطة التنفيذية، وهذا ما تؤكده الفقرة الثانية من هذه المــادة التـــي أعطيت لرئيس الديوان الحق في تقديم تقارير خاصة تستند إلى رؤيته وتقديره لأهمية وخطورة أي من الأمور الرقابية التي أجاز القانون رفع تقارير خاصة بها مباشرة إلى رئيس مجلس النواب.

3. إن الفقــرة الثالــثة مــن المادة الحادية والعشرين من القانون ذاته تلزم وزارة المالــية بــتقديم حسابات السنة المالية الختامية لرئيس ديوان المحاسبة، إلا أن إمهال وزارة المالية سنة كاملة بعد إنتهاء السنة المالية، والذي يأتي تطبيقاً لهذه الفقــرة، وهــذا الإجــراء يعطي عدم الفاعلية وغياب الجدوى العملية منه من الناحــية الرقابــية، إذ لا فــائدة تذكــر في معرفة وعلم ديوان المحاسبة بهذه الحســابات بعــد أن يكون قد مضى عليها اثنا عشر شهراً كما ورد بنص هذه الفقــرة لأنه سيتراخى أثر الرقابة التي يمكن لديوان المحاسبة أن يمارسها بعد

مـــرور سنة على صدور هذه الحسابات ونفاذها، وهو الأمر الذي أشارت إليه وأكـــدت ضـــرورة تجاوزه أغلب تقارير ديوان المحاسبة السنوية وما تضمنته ملاحظات رئيس الديوان عليها في هذه التقارير وبشكل متكرر[1].

وعلـــيه يمكن القول بأن ارتباط أجهزة الرقابة المالية العامة وجهاز ديوان المحاسبة الأردنـــي بخاصة بالسلطة التشريعية لا يعني الانتقاص من استقلالية الجهاز بقدر ما هو تعزيز لدوره وصلاحياته، وهو التوجه الذي ينادي به معظم المشرعين في مجال الـــرقابة المالـــية العليا، ولقد أقرت مؤتمرات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالـــية العلـــيا (الانتوساي)[2]، بأن قياس مدى استقلالية أجهزة الرقابة المالية العليا إنما يتم من خلال معرفة درجة اقتران جهاز الرقابة المالية العليا بالسلطة التشريعية فـــي الدولـــة، بحيث كلما كان الاقتران أكبر كانت مؤشرات استقلال الجهاز الرقابي أكـــثر، وهذا ما أكدته توصيات المؤتمر الثالث للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية، حيث أوصت بأنه "يفضل أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة ذا صـــلات وثـــيقة بالسلطة التشريعية[3]. وأنا كباحث أرى ضرورة تدخل المشرع والـــنص على تعيين رئيس ديوان المحاسبة من قبل جلالة الملك وأن لا يتم عزله أو إحالـــته إلـــى الـــتقاعد إلاّ بإرادة ملكية سامية في حالة عدم انعقاد مجلس النواب أو بموافقة مجلس النواب في حال انعقاده.

سابعاً – علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء):

تعـــد العلاقـــات السائدة بين أجهزة الرقابة المالية العليا والسلطة التنفيذية من أكثر المسائل التي تثار التساؤلات حولها، حيث تشكل طبيعة هذه العلاقة المدى الذي

---

(1) ديـــوان المحاســـبة الأردني – التقرير السنوي السادس والأربعون لعام 1997عمان – مطبعة دار الأشواق– 1997– من منشورات ديوان المحاسبة الأردني.

(2) Thirteenth intosai congress (west berlin) internationl journal of governmental auditing – april 1986, pp. 6-16

(3) توصـــيات المؤتمـــر الثالث للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية، مجلس الـــرقابة المالـــية، الجمهوريـــة العراقية، السنة الثانية، العدد الأول، كانون أول1983، ص83.

يتم من خلاله تقييم أداء أجهزة الرقابة المالية العليا وفعالية هذه الأجهزة وجديتها في ممارسة مهامها الرقابية ويعود ذلك إلى اعتبارين رئيسيين هما:

الأول: يـتعلق بالسـلطة التنفـيذية ذاتهـا، والتي من غير السهل عليها التخلي عن صـلاحياتها أو مـا ترى أنه يتداخل مع هذه الصلاحيات لجهة أخرى داخل الدولـة دون وجود ما يلزمها بذلك بصورة يقينية قاطعة، وخاصة في الدول التـي لا يوجـد بها محاكم دستورية أو جهات مستقلة يمكنها الفصل فيما إذا كـان نص دستوري أو قانوني مقيداً للسلطة التنفيذية في ممارسة مسؤولياتها ونشاطها داخل الدولة.

الثانـي: ويتمـثل بطبـيعة وخصائص المهمات الرقابية التي تتولاها أجهزة الرقابة المالـية العلـيا كـون هذه المهام تتمثل من الناحية الإجرائية ملاحقة دائمة ودؤوبـة للمـال العام من حيث جبايته وكيفية إنفاقه في المؤسسات العامة، والتـي تتبع للسلطة التنفيذية من الناحية الإدارية لا بل هي التي تشكل الجسم الإداري لهذه السلطة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن طبيعة اختصاصات أجهـزة الرقابة المالية العليا تملى على موظفيها أثناء قيامهم بمهامهم التدخل فـي بعض إجراءات هذه المؤسسات ما قد تعده السلطة التنفيذية في أية دولة شكلاً من أشكال التدخل في وظائفها.

وهـذا الأمر لا ينطبق بصورة كلية على جميع الدول لكنه يتفاوت من حيث الأثـر المترتب عليه داخل مؤسسات الدولة، حيث نجده أقل ما يمكن في الدولة التي لديهـا من التشريعات ما يكفل وضع اختصاصات ومهام مؤسسات الدولة بشكل غير مـتداخل، ونجـد ذلـك علـى العكـس تماماً في الدول التي لا توجد فيها مثل هذه التشريعات.

وبـناء علـى ما تقدم يمكن القول بأن العلاقة بين أجهزة الرقابة المالية العليا والسلطة التنفيذية ترتبط أساساً بالمدى الذي تمنحه التشريعات للأجهزة الرقابية العليا في تدعيم استقلاليتها أو تقليصها مقابل السلطة التنفيذية في الدولة، ويكمن تحديد هذه العلاقـة في الدول والدساتير التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ولو بشكل نسبي

بينما الأمر يصبح أكثر دقة في الدول والدساتير التي لا تأخذ بهذا المبدأ من قبل هيئة واحدة[1].

وفي المملكة الأردنية الهاشمية نلمس تداخلاً في نصوص القانون فيما يتعلق بعلاقة ديوان المحاسبة مع السلطة التنفيذية، فتعيين رئيس الديوان بموجب نص المادة الخامسة من القانون رقم 28 لعام 1952 يتم بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وبإرادة ملكية سامية وبموجب الدستور الأردني فإن الملك هو رأس السلطة التنفيذية [2]. وهذا يعني أن السلطة التنفيذية هي التي تعين رئيس ديوان المحاسبة واستناداً للمبادئ العامة للقانون الإداري فإن من يملك التعيين يملك العزل، وعليه فإن مجلس الوزراء يستطيع التنسيب بعزل رئيس ديوان المحاسبة بموافقة جلالة الملك، خاصة إذا كان مجلس النواب غير منعقد، وهو الأمر الذي يعطي للسلطة التنفيذية الحق في اختيار فترة عدم انعقاد مجلس النواب لاتخاذ قرار بعزل رئيس الديوان بعد موافقة جلالة الملك.

ثم نجد نص المادة الثانية والعشرين من القانون نفسه والتي نصت على أنه إذا وقع خلاف في الرأي بين ديوان المحاسبة وإحدى الوزارات أو الدوائر يعرض موضوع الخلاف على مجلس الوزراء للفصل فيه وعلى رئيس الديوان أن يضمّن تقريره إلى مجلس النواب المسائل التي وقع الخلاف حولها"[3].

ومن خلال هذا النص نلاحظ أن مجلس الوزراء وهو السلطة التنفيذية في الدولة هو صاحب الولاية في الفصل في نزاع يدور بين وزارة أو دائرة وبين ديوان المحاسبة، وهو الأمر الذي لا يستقيم مع مبدأ الاستقلال الذي يجب منحه لديوان المحاسبة للقيام بمهمته الرقابية على أكمل وجه. وأنا كباحث أرى بأنه اصبحت الضرورة ماسة لأن يتدخل المشرع الأردني لتعديل هذه المادة. وكذلك الحالة التي

---

(1) سعود مسعود الهلولي، معايير استقلال أجهزة الرقابة المالية، مجلة الإدارة العامة، الرياض – العدد 69، لعام 1991، ص167.

(2) الدستور الأدرني لعام 1952، المادة 40 منه.

(3) قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952.، المادة 5 منه.

تــنص علــيها المـــادة 24 من القانون نفسه والتي تربط بين تدقيق ديوان المحاسبة للنفقات قبل الصرف وبين موافقة مجلس الوزراء[1].

ومن أبرز القرارات القانونية التي عززت تبعية ديوان المحاسبة الأردني شبه العامة للحكومة قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين الذي تضمن أن ديوان المحاسبة يعـد دائـرة رسمية من دائرة الحكومة، وأن موظفيه يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولـة حسب نظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة[2]، كما أصدر الديوان الخاص بتفسير القوانين قراراً آخر اعتبر فيه أن قيام الرقابة السابقة على الصرف لا بد أن تكون بإجازة من مجلس الوزراء وهو تفسـير مشوب بالقصور بالقانون، كما يقول عضو ديوان المحاسبة وعضو الديوان الخـاص بتفسير القوانين أحمد الحياري في مخالفته لهذا القرار؛ إذ يقول إنه لا يعقل أن تراقـب حسـابات مؤسسـة وتهمل حسابات مؤسسة أخرى مماثلة داخل الدولة نفسها[3].

ونسـتنتج ممـا تقـدم بـأن ديوان المحاسبة الأردني يتبع من الناحية الفعلية والعملـية تبعـية مباشـرة للسلطة التنفيذية، وهذا ما أشارت إليه وتؤكده صلاحيات السلطة التنفيذية التي تمارسها على الديوان ومنها تعيين رئيسه وموظفيه وعدم وجود موازنة خاصة به، واعتباره دائرة من دوائر الحكومة وانطباق قانون الخدمة المدنية الـذي تطـبق فيه القواعد العامة لموظفي الدولة على موظفيه دون أي تمييز لطبيعة الـدور الخـاص الـذي يقوم به موظفو الديوان، وكذلك من خلال قرارات الديوان الخـاص بتفسـير القوانين والتي فسّرت الكثير من نصوص قانون ديوان المحاسبة علـى نحـو يرسخ هذه التبعية، وهو الأمر الذي يساهم في تقليل فاعلية الرقابة التي يمارسها الديوان على المال العام بعامة والموازنة العامة بخاصة.

اختصاصات ديوان المحاسبة الأردني:

---

(1) عـبد الحي عبد العزيز الرماضين، رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة، مرجع سابق، ص63.

(2) قرار رقم 16 لعام 1978 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين.

(3) مخالفة عضو الديوان الخاص بتفسير القوانين أحمد الحياري للقرار رقم 16 لعام1978.

أولاً: الأساس التشريعي لاختصاصات ديوان المحاسبة الأردني في المملكة الأردنية الهاشمية:

يأخذ ديوان المحاسبة شكله الحقيقي من حيث الاختصاص استناداً للمادة 119 من الدستور الأردني، والتي نصت على أنه (يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها)، ومن الملاحظ أن هذا النص جاء عاماً وأحال إلى القانون العادي تبيان وظائف هذا الديوان وكيفية ممارسته لاختصاصاته أو آليات المراقبة والإجراءات التي يتخذها لإنجاز عمليات الرقابة المالية الموكولة إليه، وقد صدر بالاستناد إلى هذا النص الدستوري القانون رقم 28 لعام 1952 والذي يعد الأساس التشريعي المباشر الذي يباشر على أساسه ديوان المحاسبة الأردني سلطاته ويستمد صلاحياته من خلاله.

ومنذ صدور هذا القانون عهد إلى ديوان المحاسبة بمراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والقروض والمستودعات، وتوجيه النظر إلى أي نقص في التشريع المالي أو الإداري الذي يتصل بالأمور المالية والتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والحسابات معمول بها بدقة. ونلاحظ من خلال ما تضمنته هذه المادة أن القانون قد حدد الاختصاص التشريعي لديوان المحاسبة في الرقابة على النفقات العامة فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة لعملية الإنفاق[1]. أما فيما يتعلق بالرقابة السابقة لصرف النفقات العامة فإنها تستند إلى موافقة رئيس الوزراء[2]، الذي يقرر التدقيق في بعض النفقات قبل صرفها.

ثانياً: طبيعة اختصاصات ديوان المحاسبة الأردني:

ويتبلور اختصاص ديوان المحاسبة الأردني من خلال النصوص الدستورية والقانونية التي تحدد المدى الذي يمارس فيه الديوان أعماله، ويتضمن ذلك ما يتبع هذه القوانين من أنظمة وتعليمات تختص بالرقابة المالية والقانونية على المال العام عامة وعلى الموازنة العامة خاصة.

---

(1) د. هاشم الدباس، الرقابة على المجالس المحلية ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العام للمجلس المحلية، إصدار ديوان المحاسبة الادرني، العقبة، 1986.

(2) ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952، المادة 24 منه.

وسنتناول هذه الطبيعة على النحو الآتي:

الطبيعة القانونية لاختصاص ديوان المحاسبة الأردني:

يـأخذ ديوان المحاسبة الأردني الطبيعة القانونية لاختصاصاته بشكل رئيسي مـن خـلال الـنص الدستوري على أن الديوان هو الجهة المخوّلة بالرقابة المالية والقانونـية علـى المال العام ومن ضمنه الموازنة العامة للدولة، حيث إن المقصود بالطبـيعة القانونـية للاختصـاص الرقابي وجود قواعد وأحكام دستورية وقانونية صادرة عن السلطة التشريعية تحدد طبيعة الرقابة التي يمارسها هذا الديوان.

وقـد تضمن قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952 ما يدلل على الصـفة القانونـية لاختصـاص الديوان، حيث أعطي للديوان بموجب هذا القانون صـلاحية التدقـيق فـي الموازنة العامة وعدم تجاوز المخصصات المرصودة في الموازنـة العامة والتثبت من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة وملاحقه ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه[1].

ومن الملاحظ من خلال ما تضمنه قانون ديوان المحاسبة الأردني أن عمليات التدقـيق التـي يقـوم بهـا الديـوان ذات طبيعة قانونية من حيث أساس ممارسة الاختصاص، ومعيار ذلك ما يتطلبه المشرع الأردني في عمليات التدقيق من مطابقة عملـيات الصـرف وإجـراءاته للقوانين والأنظمة المالية التي غالباً ما تكون قانون الموازنة العامة للدولة.

ويقـوم ديوان المحاسبة بإجراء الرقابة القانونية على الإنفاق العام الحكومي من خلال الفحص الدوري الذي يجريه لعمليات الصرف في الدوائر المختلفة وتبيان مـدى مطابقـتها للقوانين والأنظمة، إذ يعد ديوان المحاسبة جدولاً مفصلاً بالعمليات المخالفة للقانون يضمنها تقريره السنوي الذي يرفعه لمجلس النواب[2].

(1) قانون المحاسبة رقم 28 لعام 1952، المادة 9 منه فقرات أ، د، هـ.

(2) د. نعيم دهمش، دراسة ميدانية حول تنظيم وإدارة ديوان المحاسبة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الإسكندرية 1977، ص6.

الطبيعة المحاسبية لاختصاص ديوان المحاسبة الأردني:

نظــراً للــتطور الذي طرأ على مفاهيم الرقابة المالية من رقابة مالية شكلية علــى الموازنـــة العامة بهدف التأكد من صحة الإنفاق والالتزام باعتمادات الصرف المحــددة إلــى الــرقابة المالية التي تمتد لتشمل الرقابة المحاسبية، وذلك باستخدام النظريات المحاسبية في أعمال الرقابة المالية، وفي القيام بالمهمات الرقابية الموكولة إلــى أجهزة الرقابة المالية، حيث يتم من خلال الرقابة المحاسبية إنجاز الرقابة على المستندات والسجلات والدفاتر المحاسبية(1)، وكذلك الرقابة على أسلوب ونظام العمل مــن حيث التأكد من صرف النفقات العامة، في الوجوه المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة.

والمقصــود بالطبيعة المحاسبية لاختصاص أجهزة الرقابة المالية هو استخدام الإمكانـــات والأدوات والتقنـــيات المحاسبية الحديثة في إجراء وإنجاز أعمال الرقابة المالـــية علـــى الوثـــائق والمستندات المتعلقة بالعمليات المالية المختلفة التي تمر بها عمليات الإنفاق العام والصرف من الموازنة العامة، والتي لا تستقيم هذه الرقابة مع إلقائها ضمن المفهوم التقليدي(2).

ويقــوم ديوان المحاسبة الأردني في الوقت الحالي ومن خلال أعمال الرقابة التـــي يمارســـها باستخدام الوسائل والطرق المحاسبية في إنجاز الكثير من المهمات الرقابـــية المنوطة به، إذ يقوم بالتدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصـــت لهـــا باســـتخدام الوسائل المحاسبية في التدقيق من حيث مراجعة أوامر وتعليمات الصرف والتحقق فيما إذا كانت هذه الأوامر مطابقة للمواصفات المحاسبية ومعـــدة بصورة أصولية من الناحية المحاسبية، وكذلك التدقيق فيما إذا كانت النفقات

---

(1) د. حسن محمد كمال، التقرير العام عن أنظمة الرقابة المالية العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الإسكندرية، 1977.

(2) د. نعـــيم دهمش، دراسة ميدانية حول تنظيم وإدارة ديوان المحاسبة في الأردن، مرجع سابق، ص7.

قد قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة بشكل يراعي عمليات القيود المحاسبية حسب الأصول[1].

الطبيعة الإدارية لاختصاص ديوان المحاسبة الأردني:

يقصد بالطبيعة الإدارية لاختصاص جهاز الرقابة المالية ذلك النوع من الرقابة الذي تمارسه جهة ذات صفة إدارية سواء أكانت هذه الرقابة رقابة على المشروعية أم رقابة موضوعية على الملاءمة أو تقويم الأداء [2].

وتتجلى الطبيعة الإدارية لاختصاصات أجهزة الرقابة المالية من خلال التقارير التي تقوم هذه الأجهزة برفعها إلى الجهات المختصة في الدولة واستناداً إلى موقع جهاز الرقابة ودوره وطبيعة موقعه التشريعي والقانوني، حيث تمثل هذه التقارير شكلاً من أشكال العمل الإداري أو الممارسة الإدارية بصورة جلية، وقد ساهم تطور مفهوم الرقابة المالية من الرقابة المحاسبية التقليدية ورقابة المشروعية إلى رقابة الأداء والكفاءة في إعطاء الاختصاصات التي تمارسها أجهزة الرقابة المالية طابعاً إدارياً[3]، ونظراً لأهمية الجانب الإداري في أعمال الرقابة التي تقوم بها أجهزة الرقابة المالية، فقد جاءت توصيات المؤتمرات الدولية للأجهزة الرقابية العليا لتؤكد في توصياتها بأن أحد أهم محاور العملية الرقابية وأهدافها هو تحقيق المساءلة الإدارية فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة ومن ضمنها الموازنة العامة للدولة[4].

---

(1) قانون المحاسبة الأردني، المادة 9 منه.

(2) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص33.

(3) د. عبد الصاحب نجم عبد، رقابة الأداء العام في منشآت وإدارات الدولة في ضوء تجربة ديوان الرقابة المالية، مجلة المالية، العدد الأول 1989، إصدارات وزارة المالية العراقية، ص172.

(4) د. مرقس إبراهيم مسعد، المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة وتوصيات مؤتمراتها الدولية، توصيات مؤتمر مونتريال 1976، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص48، 49.

أما بالنسبة لاختصاص الديوان في مجال رقابة الأداء، فقد قام الديوان بإنشاء مديرية التخطيط والرقابة المركزية في عام 1993 استناداً إلى نظام تنظيمه الإداري، ومن أهم مهام هذه المديرية تقييم أداء الوزارات والدوائر الحكومية الخاضعة لرقابته للتأكد من حسن تنفيذها للمشاريع والخطط والنشاطات المحددة مسبقاً ولفت النظر إلى أية انحرافات أو إعاقة في إنجاز العمل[1]، وأنا كباحث أرى بأنه من الضرورة أن يتدخل المشرّع الأردني وأن يتم النص في قانون ديوان المحاسبة الأردني بنص صريح وواضح على أن يمارس ديوان المحاسبة الأردني رقابة الأداء ضمن الدور الرقابي المناط به والمطلوب منه.

ثالثاً: أساليب ديوان المحاسبة الأردني في ممارسة اختصاصاته الرقابية:

حدد قانون ديوان المحاسبة الأردني أهم الوسائل التي يمارس من خلالها مهامه الرقابية على المال العام ومن ضمنها الموازنة العامة وملاحقها والحساب الختامي والتقارير الدورية عن هذه الموازنة، فقد نص قانون ديوان المحاسبة الأردني على أنه لموظفي الديوان حق الاطلاع على التقارير الواردة من المفتشين الماليين والإداريين المتعلقة بالمسائل المالية[2]. ونص على أن تقدم وزارة المالية لديوان المحاسبة الحساب الختامي للموازنة خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويقوم موظفو الجهاز بالاطلاع على هذه التقارير[3].

أما بخصوص أساليب الديوان في ممارسة الرقابة، فقد قرر قانون الديوان أن يقوم الديوان بالفحص والتدقيق في الحسابات والسجلات والمستندات المؤيدة لها في مركز الديوان الرئيسي أو في مكاتب الجهات الخاضعة لرقابته أو في ميادين العمل وفقاً لما يقرره رئيس الديوان.

ونص قانون الديوان على أن لديوان المحاسبة حق القيام بالتفتيش المفاجئ على الحسابات والمستندات واللوازم في أي دائرة خاضعة لرقابته[4].

---

(1) نظام التنظيم الإداري لديوان المحاسبة الأردني رقم 1 العام 1994.

(2) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 14 منه.

(3) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 21 فقرة 3 منه.

(4) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 11، والمادة 15 منه.

ويمـــارس الديـــوان الرقابة بأسلوب تفصيلي شامل ويمارس الرقابة اللاحقة بصفة عامة باستثناء ما يتعلق بالنفقات السرية والشؤون الأمنية والعسكرية، فقد جعل قانون الديوان حق الديوان في ممارسة هذه الرقابة مشروطاً بموافقة رئيس الوزراء وذلك بموجب المادة 24 من القانون إلا أن ديوان المحاسبة الأردني طلب عام 1952 مـــن رئيس الوزراء الموافقة على ممارسة الرقابة قبل الصرف في النفقات المستندة إلـــى عقود وجاءت الموافقة مطلقة وشاملة لكافة النفقات، وبدأ الديوان بممارسة هذه الـــرقابة، أي قبل الصرف في نفقات العقود منذ عام 1952 وفي عام 1966 تقرر أن يمـــارس الديوان الرقابة السابقة على المستندات التي تزيد قيمتها عن مائة دينار ثم رفع هذا المبلغ إلى ألف دينار[1].

ولم يقيد المشرع الديوان بأسلوب معين في ممارسة رقابته، وإنما ترك حرية الفحص والتدقيق بالأسلوب الذي يراه مناسباً والذي يحقق أعلى قدر من الرقابة وفقاً للأصـــول الصـــحيحة والتأكد من أن الإجراءات المتخذة من قبل الجهات الخاضعة لرقابـــته تمـــنع وقوع أية انحراف أو خطأ في حساباتها[2]. ويعتمد ديوان المحاسبة أسلوب الرقابة بالعينة، فيعمل على فحص وتقييم أنظمة الرقابة الداخلية في الأجهزة الحكومية التي يراقب عليها بشكل اختياري ومفاجئ.

رابعاً: صلاحيات ديوان المحاسبة في مجال المخالفات المالية:

لـــم يرد في قانون ديوان المحاسبة أي نص يتعلق في تحديد المخالفات المالية والعقوبات التي تتخذ بحق المسؤولين عنها أو أي إلزام لمعالجة ما يرتكب منها عند تنفيذ الموازنة العامة.

فقد نص قانون ديوان المحاسبة الأردني على ضرورة رد الجهات الخاضعة لـــرقابة الديـــوان علـــى استيضاحاته التي يوجهها إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصـــوله إلـــى تلك الجهة إذا كانت داخل المملكة وستين يوماً إذا كانت خارجها[3]، وهذا النص لم يتضمن العقوبة عند مخالفته.

---

(1) التقرير السنوي الحادي والأربعون للسنة المالية 1992، ص15.

(2) قانون ديوان المحاسبة الأدرني رقم 28 لعام 1952، المادة 13 منه.

(3) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 16 منه.

كما نص القانون على أن للديوان أن يختم بالشمع الأحمر الصناديق والخزائن المراد فحصها، وله إذا منع من ذلك الاستعانة بأفراد الضابطة العدلية إذا لزم الأمر وقرر معاقبة من يفض الختم الذي ختمه الديوان بالشمع الأحمر أو من يرفض السماح للديوان بممارسة مهامه بموجب قانون العقوبات والإجراءات التأديبية المعمول بها[1].

ومن خلال استعراض النصوص السابقة يتضح أن ما ورد بها من إجراءات لا يتضمن عقوبة رادعة لما يحدث من مخالفات أو انحرافات مالية أو إهمال في التصرف في المال العام بعامة والموازنة العامة للدولة بخاصة، ونلاحظ أن صلاحيات ديوان المحاسبة تقتصر على التحقيق فيما يكتشفه الديوان من مخالفات وجرائم مالية ومتابعة التحقيق الذي تقوم به الأجهزة المختصة في هذه الجرائم والمخالفات والطلب إلى الجهات الحكومية المختصة اتخاذ الإجراءات الوقائية المناسبة بشأن الموظف الذي يتم التحقيق معه. أما فيما يتعلق بالمخالفات والجرائم المالية التي تكتشفها الجهات ذاتها، فلا يبلغ بها ديوان المحاسبة إلا إذا كانت تشكل جريمة مالية يتم التحقيق بها من قبل النيابة العامة، ويبلغ بها عند إحالتها إلى النيابة العامة من قبل وزير المالية.

وقد نص النظام المالي على حق وزير المالية بتشكيل لجنة تحقيق خاصة إذا وقعت مخالفات أو جرائم مالية عند تنفيذ الموازنة العامة للدولة تمثل فيها وزارة المالية وديوان المحاسبة والدائرة ذات العلاقة، لإعادة التحقيق أو إكماله على أن ترفع اللجنة تقريرها إلى وزير المالية الذي يتولى مهمة رفعها إلى القضاء[2]، وتنحصر مهمة الديوان بالاستفسار عن المراحل التي وصلت إليها والتعرف على الحكم الصادر بها من خلال قسم متابعة القضايا التابع لمديرية الشؤون القانونية.

ومما تقدم يمكن القول إنه ليس لديوان المحاسبة الأردني أية اختصاصات قضائية تتعلق بقيامه بمهامه فهو غير مخوّل بإحالة قضاياه مباشرة للقضاء، ولا يملك من الصلاحيات سوى التنبيه ولفت النظر لما يقع من مخالفات والإلحاح على

---

(1) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المواد 17، 18، 19 منه.

(2) النظام المالي رقم 3 لعام 1994، المادة 54 فقرة ب منه.

ضـــرورة معالجـــتها[1]، وقـــد دأب الديوان في تقاريره السنوية وبصفة مستمرة في الإشـــارة إلـــى العديـــد مـــن المخالفات المالية الإدارية، وأهمها ما يرتكب في تنفيذ العطاءات والمشاريع الحكومية[2].

تقارير ديوان المحاسبة الأردني:

يســـتند ديـــوان المحاســـبة الأردني في إعداد تقاريره إلى ما حدده الدستور وما تضمنه قانون الديوان وبموجبهما يقدم الديوان التقارير التالية[3]:

1. تقريراً سنوياً عن الحساب الختامي للموازنة العامة، يقدمه إلى مجلس النواب، ويرسل نسخاً منه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية يتضمن آراءً وملاحظات عـــن الدوائـــر التي كلّف بالتدقيق في حساباتها مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤوليات المترتبة عليها.
2. تقارير يقدمها إلى مجلس النواب كلما طُلب منه ذلك.
3. لرئيس ديوان المحاسبة أن يقدم إلى مجلس النواب تقارير خاصة في أي وقت يـــراه مناســـباً ليلفت نظره إلى مسائل يرى أنها لا تحتمل التأجيل، وقد أخذ الديـــوان فـــي إعداد التقرير السنوي استخدام أسلوب التحليل المالي للحساب الختامـــي للموازنـــة العامـــة بهـــدف تقييم أداء تنفيذ الموازنة العامة وتقديم التوصـــيات المناسبة للوزارات والدوائر الحكومية لرفع حسن أدائها لمهامها، ومـــن الجدير بالذكر أنه يسمح للصحافة الأردنية بنشر المقالات حول تقرير ديوان المحاسبة السنوي.

ولاية ديوان المحاسبة الأردني:

يمـــارس ديـــوان المحاسبة ولايته على الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة والشركات العامة والمجالس المحلية وسنتناول هذه الولاية على النحو الآتي:

---

(1) عبدالرؤوف جابر، رقابة ديوان المحاسبة، مرجع سابق، ص83.

(2) التقرير السنوي الحادي والأربعون للسنة المالية 1992، ص28، 29 والتقرير السنوي الثالث والأربعون للسنة المالية 1994، ص17.

(3) الدستور الأردني لعام 1952، المادة 119 منه.
قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 21 منه.

أولاً: ولاية ديوان المحاسبة على الأجهزة الحكومية:

أسـند قـانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لسنة 1952 لديوان المحاسبة مراقبة واردات ونفقات الحكومة أي التي تمول أو تسهم في تمويلها الموازنة العامة للدولـة[1]، وعلـيه فـإن الأجهـزة التـي تخضع لرقابته هي الوزارات والدوائر والمؤسسـات التابعة للسلطة التنفيذية وتمول من الموازنة العامة للدولة، ويفهم ذلك مـن منطوق المادة الرابعة من القانون نفسه، والتي أجازت لمجلس الوزراء تكليف ديـوان المحاسـبة مراقـبة حسـابات الدوائـر التي لا تدخل موازنتها في موازنة الحكومة[2].

وتخضع جميع الوزارات لرقابة ديوان المحاسبة، وغالباً ما يكون مسؤولاً عن أعمـال الرقابة في كل وزارة مراقبة قائمة بذاتها، وقد تكون هنالك أكثر من مراقبة تختص بنفس الوزارة كالمراقبات التي تقوم بالرقابة على وزارة المالية ودوائرها؛ إذ يتـبع وزارة المالـية دوائر مالية ذات أهمية خاصة مثل دائرة الجمارك التي تتولى المراقبة الثانية أعمال الرقابة عليها ودائرة ضريبة الدخل التي تتولى المراقبة عليها المراقـبة الثالـثة وأجهزة وزارة المالية الأخرى التي تتولى الرقابة عليها المراقبة الأولـى، كمـا تخضـع أحياناً اكثر من وزارة لمراقبة واحدة مثل وزارتي الصحة والتنمـية الاجتماعية اللتين تخضعان للمراقبة الثالثة عشرة، وهذا الأمر منوط بحجم الأعمال المالية في الوزارات أو الدوائر الحكومية.

أمـا باقـي أجهزة الدولة في المحافظات فتقوم بأعمال الرقابة عليها مراقبات موجودة في مراكز المحافظات وبواقع مراقبة في كل محافظة مع إمكانية وجود أكثر مـن مراقبة داخل المحافظة نفسها، كما في محافظة الكرك والتي توجد بها المراقبة الـثلاثون والمراقبة الرابعة والثلاثون الأولى في مركز المحافظة والثانية في جامعة مؤتـة، تقوم هذه المراقبات بأعمال الرقابة المالية على الدوائر التي تتبع للوزارات

---

(1) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 3 منه.

(2) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 4 منه.

المختلفة وتخضع القيادة العامة للقوات المسلحة الأردنية إلى رقابة ديوان المحاسبة من خلال المراقبة التاسعة ومديرية الأمن العام من خلال المراقبة الحادية عشرة[1].

ثانياً: ولاية ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة:

ينصرف تعبير المؤسسات العامة في الأردن إلى المؤسسات الرسمية التي لها موازنة مستقلة عن الموازنة العامة للدولة العامة سواء فيما يتعلق بإيراداتها أو نفقاتها أو مصروفاتها والتي تخضع في الوقت نفسه للوصاية الإدارية للسلطة التنفيذية طبقاً للقواعد العامة[2]، ويتجسد نموذج المؤسسات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية في الجامعات الرسمية، وهي الجامعة الأردنية وجامعة اليرموك وجامعة العلوم والتكنولوجيا وجامعة مؤتة وجامعة آل البيت وجامعة الحسين بن طلال وجامعة البلقاء التطبيقية، إذ إن هذه الجامعات ذات استقلال مالي وإداري وتتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة والتي تؤهلها للتقاضي بمعزل عن الحكومة بوصفها شخصاً اعتبارياً مستقلاً. كما أن موازنات هذه الجامعات مستقلة ولا تدخل في الموازنة العامة للدولة بصورة واضحة إلا من خلال ما يخصص لهذه الجامعات من دعم حكومي ضمن موازنة الدولة، وهذه الجامعات تخضع للوصاية الإدارية للسلطة التنفيذية وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة من خلال المراقبات المنتشرة في هذه الجامعات.

أما المؤسسات العامة الأخرى، والتي منها على سبيل المثال لا الحصر مؤسسة تنمية وإدارة أموال الأيتام وصناديق التنمية والتشغيل والملكية الأردنية والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وهيئة الأوراق المالية فهي مؤسسات تخضع للسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)، وعادة ما يكون الوزير المختص هو رئيس مجلس إدارتها، فإنها تخضع أيضاً لرقابة ديوان المحاسبة، وقد يكون لكل مؤسسة مراقبة مستقلة، وقد تجتمع مؤسستان أو أكثر في مراقبة واحدة حسب طبيعة وحجم العمل في هذه المؤسسات.

---

(1) التقرير السنوي السادس والأربعون لديوان المحاسبة الأردني، ص81.

(2) قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 25 الصادر بتاريخ 1970/11/1.

ثالثاً: ولاية ديوان المحاسبة على الشركات العامة:

ينصـــرف مفهوم الشركات العامة إلى الشركات المساهمة العامة التي تساهم الحكومـــة بأكثر من نصف أسهمها ولا تخضع الشركات العامة في المملكة الأردنية الهاشـــمية لـــرقابة ديـــوان المحاسبة الأردني، وقد حُسم هذا الأمر؛ أي ولاية ديوان المحاســـبة الأردنـــي علـــى الشركات العامة، من خلال القرار الصادر عن الديوان الخـــاص بتفسير القوانين حيث أشار إلى أن الشركات المساهمة العامة لا تدخل في مفهوم المؤسسات العامة التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة الأردني[1].

وأنـــا كباحث أرى ضرورة إعطاء ديوان المحاسبة الأردني صلاحية الرقابة على المؤسسات والهيئات الحكومية والمجالس المستقلة عامة، وعلى الشركات العامة التـــي تســـاهم الحكومـــة في رأس مالها وذلك لما تمثله هذه الشركات من ثقل مالي واقتصادي يؤهلها لأن تكون ضمن إطار رقابة ديوان المحاسبة الأردني والذي يؤدي إلـــى المحافظة على سلامة التصرف في المال العام في المملكة، ومن الأمثلة على هـــذه الشركات الشركات الكبرى مثل شركة الفوسفات وشركة البوتاس العربية، وقد عـــدّ بعضهم الشركة مؤسسة عامة من هذه الناحية، وذلك كما جاء في مخالفة السيد شـــكري المهتدي عضو الديوان الخاص بتفسير القوانين في مخالفته للقرار رقم 25 مـــن قـــرارات الديوان[2]، وجاء في هذه المخالفة أن لفظة مؤسسة يمكن أن تحتمل دلالـــة الشـــركة العامـــة، ولذلك فإن نص المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة الأردنـــي رقـــم 28 لسنة 1952 تنطبق على الشركات بحيث يمكن لمجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بمراقبة هذه الشركات.

رابعاً: ولاية ديوان المحاسبة على المجالس المحلية:

مع توسع المجالس المحلية وأمانة عمان الكبرى وصدور قانون البلديات رقم 29 لســـنة 1959 والـــذي أحالـــت المـــادة 61 منه فحص حسابات هذه البلديات إلى فاحصـــي حســـابات مرخصين أو إلى ديوان المحاسبة أصدر مجلس الوزراء قراراً

---

(1) القرار رقم 25 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين.

(2) قـــرار المخالفة الصادر بتاريخ 1970/11/1 والمنشور ضمن قرارات الديوان الخاص بتفسير القوانين، عمان، 1970.

يقضـــي بتكليف ديوان المحاسبة بإجراء عملية الرقابة على أموال البلديات والتي لا تدخــل موازنتها ضمن الموازنة العامة للدولة، وبذلك أصبحت هذه البلديات تخضع لرقابة ديوان المحاسبة الأردني، وما زالت كذلك.

وبناء على ما تقدم فإن ديوان المحاسبة الأردني يمارس أعمال الرقابة على موازنة أمانة عمان الكبرى بواسطة رقابة مستقلة. أما في باقي البلديات المنتشرة في المملكـــة فتـــتم ممارسة هذه الرقابة بواسطة مراقبات ديوان المحاسبة الموجودة في المحافظـــات والألوية، وحسب الاختصاص المكاني ويمارس ديوان المحاسبة رقابته على البلديات بصورة شبه موحدة من حيث منهجية وآلية الرقابة، وذلك نظراً للتماثل فـــي الـــبلديات من حيث التشكيل وطبيعة الوظائف وتشابه القوانين ويمارس الديوان رقابـــته مـــن خـــلال اشـــتراك مراقباته المنتشرة في أنحاء المملكة في جميع لجان العطاءات ولجان الاستلام والمشتريات والإتلاف وبيع اللوازم.

وكذلك فإن الديوان يمارس رقابته على مشروعية التصرفات المالية للبلديات كالـــتحقق مـــن صرفها للأغراض التي خُصصت لها والتدقيق في مستندات ووثائق الصـــرف ومـــا إلـــى ذلك من أمور تتطلبه الرقابة اللاحقة على وجه التحديد والتي يجـــريها الديوان على بقية دوائر وأجهزة الدولة[1]، علماً بأن البلديات التي تم دمجها في بلدية واحدة بعد صدور قانون البلديات المعدل الذي يتم بموجبه هذا الدمج يسرى عليها نفس الأسلوب في الرقابة من قبل ديوان المحاسبة الأردني المتبع في البلديات المنفصلة أو المستقلة.

صلاحيات ديوان المحاسبة:

إن الواقـــع العملـــي يشـــير إلى أن الاختصاصات الموضوعية التي يمارسها الديـــوان فـــي معـــرض قـــيامه بأعمال الرقابة على الدوائر والمؤسسات الحكومية الخاضـــعة لرقابـــته إنما يمارسها من الناحية الفعلية بواسطة الصلاحيات الممنوحة لرئيسه أو موظفيه وسنتناول الحديث عن هذه الصلاحيات على النحو الآتي:

---

(1) د. هاشم الدباس، الرقابة على المجالس المحلية، مرجع سابق، ص10، 11.

أولاً: الصلاحيات القانونية لديوان المحاسبة:

تستند الصلاحيات القانونية التي يمارسها ديوان المحاسبة الأردني إلى النصوص القانونية المنظمة لمجمل الصلاحيات التي يمارسها رئيس الديوان أو موظفوه أثناء تأديتهم لمهامهم الرقابية في مواجهة الجهات التي يقومون بإجراء عمليات الرقابة المالية عليها، وسواء جاءت هذه الصلاحيات على نحو مفصّل أو موجز فإن التطبيق العملي واتساع أعمال الرقابة تجعل من وجود التعليمات المالية أمراً لا بد منه لإنجاز الأعمال الرقابية، حيث توفر نتيجة ممارسة الأعمال الرقابية من قبل ديوان المحاسبة الكثير من التطبيقات التي يتم الاعتماد عليها في الديوان كآلية عمله له.

ويمارس ديوان المحاسبة الصلاحيات القانونية في ضبط عمليات الإنفاق العام، وذلك بقيامه بأعمال التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت لها، ومن أن الصرف تم وفقاً للقوانين والأنظمة، وكذلك التثبت من أن النفقات قيّدت في الفصول والمواد المخصصة لها في قانون الموازنة العامة للدولة، وكذلك التثبت من تنفيذ أحكام قانون الموازنة العامة وملاحقه ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه[1].

كذلك فإن رئيس ديوان المحاسبة وموظفيه يقومون بموجب القانون بالتثبت والتحقق من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية معمول بها من قبل دوائر الدولة أو الجهات التي تخضع لرقابة الديوان[2].

ومن أجل تحقيق الأغراض الواردة في قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته فإن الديوان يقوم بوساطة الاستيضاحات الصادرة من مراقباته إلى الجهات الخاضعة لرقابته والتي ترصد المخالفات المالية المرتكبة في عمليات الإنفاق العام، بحيث تشمل هذه الاستيضاحات عدداً كبيراً من الموضوعات ذات الصلة بتطبيق القوانين المالية، حيث يوجه الديوان استيضاحه بعد إجراء عمليات الرقابة في الدائرة أو الجهة الخاضعة لرقابته لرئيس تلك الدائرة أو وزيرها

---

(1) قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم 28 لعام 1952، المادة 9 الفقرات أ، د، ز منه.

(2) قانون المحاسبة رقم 28 لعام 1952، المادة 13 منه.

ومتضمناً الاستيضاح المسألة التي جرت المخالفة فيها وطبيعة وحجم المخالفة والتوصية التي يراها الديوان لتصحيح هذه المخالفة.

وتتضمن المخالفات التي يقوم الديوان برصدها، كذلك التعليمات المالية وبلاغات رئيس الوزراء والأنظمة المالية المختلفة، وعادة ما يتضمن التقرير السنوي الذي يرفعه رئيس ديوان المحاسبة إلى رئيس مجلس النواب الأردني التشريعات التي تمت مخالفتها في كل وزارة أو مؤسسة تم إجراء الرقابة عليها وعدد المخالفات المتعلقة بذلك التشريع ونسبتها المئوية من حجم المخالفات الكلي لتلك الدائرة أو المؤسسة [1].

ومن خلال الإطلاع على التقارير السنوية لديوان المحاسبة الأردني، فإن الرقابة المشروعية التي يمارسها من حيث مطابقة التصرفات المالية للقوانين والأنظمة تنصبّ بشكل رئيسي على مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة بالأعمال المالية سواء لأجهزة الدولة أو للمؤسسات والجهات التي تخضع لرقابة الديوان بناءً على تكليف من مجلس الوزراء، وهي ذات صلة واضحة بالرقابة القانونية التي يجريها الديوان حيث تعد المقياس الذي يستند إليه المراقب المالي في إجازته أو عدم إجازته لصرف المال العام من مخصصات الموازنة العامة للدولة ومن هذه القوانين على سبيل المثال لا الحصر[2]:

1. قانون البلديات والنظام المالي لها ونظام لوازم وانتقال البلديات.
2. قانون رخص العمل.
3. قانون الجمارك.
4. قانون الضريبة العامة على المبيعات.
5. قانون تحصيل الأموال الأميرية.
6. قانون الإجراء.
7. قانون مؤسسة الضمان الاجتماعي.

---

(1) التقرير السنوي السادس والأربعون لديوان المحاسبة الأردني السنة المالية 1997.

(2) التقارير السنوية لديوان المحاسبة من عام 1990 وما بعدها الصادرة عن ديوان المحاسبة، عمان.

8. قانون رسوم الطوابع والواردات.

9. قانون الضريبة الإضافية.

10. قانون ضريبة الدخل.

11. قانون ديوان المحاسبة.

12. نظام الانتقال والسفر.

13. نظام العلاوات الموحدة.

14. النظام المالي وتعليماته.

15. نظام الخدمة المدنية.

16. نظام الاستيراد والتصدير.

17. نظام اللوازم.

18. نظام الأبنية والتنظيم.

19. نظام الكفالات المالية للموظفين.

20. تعليمات نظام العطاءات.

كذلك فإن أنظمة اللوازم المختلفة والمخالفات ذات الطبيعة الخاصة ومخالفات قوانين أخرى يتم إدراجها تحت قيد مخالفات أخرى أو مخالفة أنظمة اللوازم أو مخالفة الأنظمة الأخرى، وهي عادة ما تتعلق بمؤسسات ذات طبيعة خاصة من حيث الوظيفة أو الاختصاص. أما باقي دوائر الدولة فإن مجمل العمل الرقابي من حيث مشروعية النفقات ينص على تطبيق هذه القوانين والأنظمة والتعليمات والتأكد من عدم مخالفتها وتتخذ المخالفات لكل وزارة أو جهة خاضعة للرقابة منحنى خاصاً بها حسب طبيعة العمل بالوزارة أو المؤسسة المعنية، فعلى سبيل المثال نجد أن المخالفات المرصودة في وزارة الصناعة والتجارة تتمثل بشكل رئيسي في مخالفة قانون الشركات بينما مخالفات وزارة التربية والتعليم تتعلق بالنظام المالي، ونظام اللوازم وتتركز مخالفات أجهزة الحكم المحلي على مخالفة نظام اللوازم والأنظمة الخاصة بهذه الأجهزة[1].

---

(1) تقرير ديوان المحاسبة السادس والأربعون، ص162-168.

كذلــك فــإن الطبــيعة القانونــية للجان التدقيق والتحقيق التي يشكلها ديوان المحاسبة في حالات وجود مخالفات مالية خطيرة تشكل إحدى الصلاحيات القانونية المهمـــة لديوان المحاسبة، بالرغم من كون هذه اللجان ذات طابع مشترك مع بعض الدوائـــر المالــية الأخرى أو الدوائر أو الجهات التي حصلت فيها المخالفة، ويفعّل الديــوان هذه اللجان، ويعتمد عليها بصورة كبيرة إلى الحد الذي بلغت فيه عدد لجان التدقــيق والفحص الفجائي أكثر من تسعين لجنة تدقيق توزعت بين وزارات الدولة المختلفة والدوائر التابعة لها ضمن فترة زمنية محددة لا تتجاوز عامين(1).

ثانياً: الصلاحيات المالية لديوان المحاسبة:

إن المقصـــود بالصلاحيات المالية هي تلك الأعمال المحاسبية التي يقوم بها المدققــون للتحقق من مطابقة الأصول والقيود والسجلات المحاسبية المستخدمة في الدوائـــر الخاضعة للرقابة حسب الأصول المحاسبية والصلاحيات الممنوحة لجهاز ديــوان المحاسبة الأردني وموظفوه والقوانين والأنظمة التي تخولهم صلاحية إجراء مــثل هــذه العملــيات المحاســبية. وقــد أورد المشرع الأردني ما يشير إلى هذه الصـــلاحيات فـــي قـــانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952، حيث نص على أن ديــوان المحاســبة يكون مسؤولاً عن التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتحقق من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود(2).

ونلاحــظ هنا أن المشرّع في هذا النص أكد على مهمة التدقيق بوصفها عملاً حسابياً صرفاً، بحيث أن مشروعيتها المحاسبية إنما تستند إلى مطابقتها لما هو مثبت فـــي القـــيود وهو التعبير الذي عادة ما يستخدمه المحاسبون للتدليل على أن الدفاتر المحاسبية معدة حسب الأصول المحاسبية المتعارف عليها. وقد بيّن المشرع الأردني بعض الصلاحيات ذات الصفة المحاسبية والتي منحها لرئيس ديوان المحاسبة أو أي من موظفيه المفوضين، حيث أجاز لهم فضلاً عن تدقيق الحسابات صلاحية عد النقد

---

(1) تقرير ديوان المحاسبة السادس والأربعون، ص299.

(2) قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952، المادة 9 فقرة ج منها.

والطوابـــع والوثائق ذات القيمة ومراجعة حسابات الأمانات والسلف والقروض وما يترتب عليها من فوائد لخزينة الدولة[1].

وتهـــدف هذه الصلاحيات إلى إعطاء المجال الكافي لديوان المحاسبة الأردني فـــي بسط رقابته على دقة العمليات الحسابية وكشف الأخطاء والتلاعب الذي يمكن أن يجـــري فـــيها ومدى التزام القيود المحاسبية بأحكام المبادئ المحاسبية المتعارف علـــيها ممـــا يساهم في تحديد المركز المالي للدولة بصورة ختامية بواسطة التقارير الدورية التي ترفع لديوان المحاسبة من مراقباته المنتشرة في كافة أنحاء المملكة[2].

ثالثاً: الصلاحيات الإدارية لديوان المحاسبة:

تنصرف الصلاحيات الإدارية إلى ما يمنحه القانون لديوان المحاسبة الأردني مـــن سلطات على الإدارات العامة في المجالات التي تتعلق بأعمال الرقابة أو على الأداء الإداري لموظفـــي ومستخدمي الجهاز نفسه، وليس إلى الرقابة التي تفرضها الأنظمة في المؤسسات والدوائر الحكومية نفسها، حيث تراقب الإدارة الأداء الإداري لمســـتخدميها بواسطة أجهزة الرقابة الداخلية التي تشكلها، إذن إن الصلاحيات ذات الطـــابع الإداري الممنوحة لرئيس ديوان المحاسبة هي صلاحيات ذات طابع رقابي ومالي تهدف إلى تحقيق الرقابة على المال العام والموازنة العامة للدولة.

ولا يوجـــد لرئـــيس ديـــوان المحاسبة أو موظفيه أية صلاحيات إدارية على الدوائـــر الحكومـــية وموظفـــيها إلا ما أورده المشرع الأردني في معرض تحديده لصلاحيات رئيس ديوان المحاسبة أو من يفوضه من الموظفين أثناء قيامهم بالرقابة. إذ علـــى الرئـــيس أو هـــؤلاء الموظفين لفت نظر الدوائر التي تخضع لرقابتهم إلى أســـباب تأخـــير إنجـــاز المعاملات في هذه الدوائر، وهي صلاحية لا تدخل ضمن الصلاحيات المحاسبية أو القانونية بل هي أقرب إلى الصلاحية الإدارية[3].

---

(1) قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952، المواد 10، 11 منه.

(2) د. نعيم دهمش، دراسة ميدانية حول تنظيم وإدارة ديوان المحاسبة في الأردن، مرجع سابق، ص7.

(3) قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952، المادة 11 منه.

وكذلك ما أشار إليه المشرع الأردني من صلاحية رئيس ديوان المحاسبة أو أي مـن موظفـي الديوان المفوضين بالتدقيق المالي بالاتصال المباشر والاستفسار ومراسـلة الموظفيـن الموكول إليهم أمر المعاملات المحاسبية المتعلقة بالمال العام، وهو ما يعطي ديوان المحاسبة صلاحية إدارية على موظفي الإدارة العامة [1].

وأخـيراً يمكـن القـول إن قانون ديوان المحاسبة لم يساير التطور والتوسع الكبـير في أجهزة الدولة المختلفة، فمنذ صدور هذا القانون عام 1952 لم يطرأ عليه أي تغيـير سـوى بعض التعديلات الطفيفة، علماً بأن الديوان يطالب باستمرار ومن خـلال تقاريـره السـنوية من مجلس النواب بالعمل على تعديل قانونه لمنحه حق ممارسـة رقابـة الأداء، وتقييم الخطط الاقتصادية والمالية للدولة، ومنحه الاستقلال المالـي، ليتمكـن مـن رصـد مخصصـاته بنفسه، وعدم تعرضها للتعديل ومنحه الاسـتقلال الإداري، ليتمكـن مـن تعيين الكفاءات والخبرات اللازمة للقيام بالمهام المسـندة إليه، وليتمكن من رفع سوية أدائه، وتحقيق أهدافه على الوجه الأكمل. كما ودأب الديـوان علـى المطالبة بإعطائه الحق في بسط رقابته على الشركات العامة التي تساهم فيها الدولة من موازنتها العامة[2].

وعليه فإن الأمر يتطلب تدخل المشرّع لتعديل قانون الديوان وتطويره ليساير الدور المتنامي للدولة، ولتمكينه من ممارسة الرقابة الشاملة ورقابة الأداء التي يفتقر لممارسـتها فـي وقتنا الحاضر. وذلك من خلال نصوص تشريعية وقانونية محددة وواضـحة. كما يتطلب الأمر تدخل المشرع لوضع القوانين التي تهدف إلى التنسيق والتكامل بين الأجهزة التي تمارس الرقابة على المال العام.

3.4 الرقابـة الشعبية على الموازنة العامة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية:

يقصـد بالرقابة الشعبية المباشرة هي تلك الرقابة التي يمارسها أفراد الشعب علـى الموازنـة العامة، وذلك من خلال تعاملهم مع الأجهزة التنفيذية أو من خلال ممارسـتهم لحقوقهـم السياسة في اختيار أعضاء المجالس الشعبية والمحلية، أو من خـلال التنظـيمات السياسـية مثل الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية، ويمارس

(1) قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لعام 1952، المادة 12 منه.

(2) التقرير الثالث والأربعون للسنة المالية 1994، ص16، 17.

الشـعب الـرقابة المباشـرة باعتباره مصدراً للسلطات في الدولة والممول الأصلي لموازنتها وفيما يلي أهم صور الرقابة المباشرة:

أولاً: رقابة الرأي العام:

وهـو مصـطلح يقصـد به اجتماع كلمة أفراد الشعب على أمر معين تجاه مشـكلة معينة[1]، ويمثل الرأي العام قيداً حقيقياً يمنع ممارسة السلطة بشكل يخالف القـانون[2]، لذلـك فـإن التعبير المنظم للمواطنين عن رأيهم بالنسبة لسير الخدمات العامـة التـي تـؤدى إليهم، وبخاصة المتعلقة منها بمواطن الخطأ والانحراف، هو الوسـيلة الحقيقة التي تضمن ضبط العمل الإداري وتمنعه من الخطأ[3]، ولهذا يجب علـى أفـراد الشعب عدم التهاون في ممارسة هذه الرقابة، وأن يعتبروا أنفسهم في مقدمـة الهيـئات التي تمارس الرقابة على المال العام، وتمارس الصحافة الأردنية دوراً هامـاً فـي مجـال الرقابة على الموازنة العامة وكشف المخالفات من خلال ممارسـة عملهـا بحرية تامة في نقل المعلومات والأخبار والتحقيقات ضمن الحدود التـي رسمها لها القانون وتحت سقف الحرية والحقوق والواجبات والقيم التي نشأت علـيها الدولة إسلامياً وعربياً[4]، وللصحافة حق إفساح المجال للمواطنين والأحزاب والنقابات والهيئات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية في التعبير عن آرائهم وأفكارهم وإنجـازاتهم مـثلما للصـحافة حـق الحصول على المعلومات والأخبار التي تهم المواطنين من مصادرها وتحليلها ونشرها والتعليق عليها وتداولها[5].

وفـي هـذا المجال فقد كفل الدستور الأردني الحق لكل أردني أن يعبر عن رأيـه بحرية في القول أو الكتابة أو التصوير وبكافة وسائل التعبير المختصة، وذلك

---

(1) د. رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1981، ص295.

(2) د. عبد الجهني، الرقابة على الإدارة العامة، مرجع سابق، ص77.

(3) د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية، مرجع سابق، ص112.

(4) قـانون المطـبوعات والنشـر رقم 8 لعام 1988 المواد 3، 4، 5 منه، والمنشور في الجريدة الرسمية العدد 4300 تاريخ 1988/9/1.

(5) قانون المطبوعات والنشر رقم 8 لعام 1988، المادة 6 منه.

في حدود القانون، كما كفل أيضاً للصحافة الحرية في ابداء الرأي وكشف أي تلاعب أو انحـــراف في كافة المجالات، ومن ضمنها المال العام والموازنة العامة فلا يجوز إلغـــاء الصـــحف أو إعاقة عملها إلا وفقاً لأحكام القانون كما كفل الدستور الأردني كذلـــك الحـــق لكل الأردنيين في مخاطبة كافة السلطات العامة فيما يتعلق بأمورهم الشخصية أو فيما له صلة بالمسائل العامة[1].

وتعـــد الصحافة وأجهزة الأعلام من أهم صور الرقابة الشعبية المباشرة على الموازنـــة العامـــة إذا أحســـن استخدامها، وتقوم الصحافة بدور هام في مجال هذه الـــرقابة وذلك من خلال نشر شكاوى المواطنين وتعليقاتهم والتحقيقات الصحفية عن ســـير العمـــل التنفـــيذي داخـــل الجهـــاز الإداري للدولة، كما تقوم الصحف بنشر التصـــريحات التـــي تصدر عن المسؤولين في الجهاز التنفيذي مع تحليلها والتعليق عليها، وبيان أهدافها، فالصحافة أصبحت بلا منازع تقوم بدور فعّال في الرقابة على الموازنـــة العامة من خلال توجيه النقد للأخطاء والانحرافات التي تحدث عند تنفيذ الجهـــاز الحكومـــي للموازنة العامة، وتوعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم وتكوين رأي عام مستنير.

أما أجهزة الإعلام الأخرى كالإذاعة والتلفزيون، فتقوم بنفس الدور شأنها في ذلـــك شـــأن الصحافة من حيث أهميتها وقدرتها على التعبير المستمر عن اتجاهات الـــرأي العام ومصالحه، وكشف أخطاء الجهاز الحكومي وتوجيه النقد للقائمين عليه وتحديـــد مصادر الخطأ والانحرافات وأصبحت ممارسة الرقابة عن طريق الصحافة وأجهزة الإعلام دعامة أساسية من دعامات الحكم الديمقراطي لا تقل في أهميتها عن الرقابتين التشريعية والقضائية[2]، ولكي تؤدي الصحافة وأجهزة الإعلام دوراً كاملاً في الرقابة العامة على المال العام بعامة والموازنة العامة بخاصة لابد من أن يتوافر لهـــا الحـــرية الكافـــية في التعبير عن قضايا المواطن، وعليها في المقابل أن تتسم بالجدية فيما تتناوله من قضايا.

---

(1) الدستور الأردني لعام 1952، المادتان 15، 17 منه.

(2) د. رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، مرجع سابق، ص378.

ثانياً: تنظيم الشكاوي:

إن أهـم وسائل الرقابة الذاتية للشعب على الموازنة العامة هو أن يقدم شكواه فـي أي مسألة تخصه، ولهذا كفل المشرع في كافة الدول حق كل إنسان في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير بالحدود التي رسمها المشرع[1]، ولهذا تهـتم الحكومات بتلقي هذه الشكاوي ودراستها والتحقق مما ورد فيها من وقائع، ثم اتخاذ القرارات التصحيحية اللازمة بشأنها، وعملت الكثير من الحكومات على إنشاء جهـاز متخصص لتلقي الشكاوى وتحويلها إلى الجهة المختصة ومتابعتها، وتقديمها للمعنيين لكي يتم النظر في هذه الشكاوى وعلاجها بالسرعة الممكنة.

ثالثاً: رقابة الأحزاب السياسية:

الحـزب هـو تنظـيم دائـم، يتم على المستويين القومي والمحلي، ويسعى للحصول على مساندة شعبية، بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها، من أجل تنفيذ سياسة محددة[2].

وتقوم النظم الديمقراطية الحقيقية على التعددية السياسية، فالأحزاب السياسية هـي أسـاس الديمقراطية، لكونها تساهم في ممارسة السلطة أو في التأثير على من يمارسونها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة[3].

وتمـارس الأحزاب السياسية دوراً هاماً في الرقابة على الموازنة العامة، إذ تسـتطيع عـن طريق المؤتمرات والندوات التي تعقدها والصحف التي تنشرها أن توجه النصح والنقد للحكومة وكشف الأخطاء والانحرافات التي تتبين لها أمام الرأي العام، الأمر الذي يخلق درجة عالية من الوعي السياسي لدى الشعب، مما يمكنه من المشـاركة فـي القضـايا العامة وممارسة رقابته على تصرفات الدولة[4]، وتباشر الأحـزاب السياسـية بخاصـة أحزاب المعارضة الرقابة على الموازنة العامة عن طـريق أعضـائها في البرلمان، وذلك بتوجيههم الأسئلة والاستجوابات والانتقادات

---

(1) د. العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، مرجع سابق، ص113.

(2) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص200.

(3) د. رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، مرجع سابق، ص372.

(4) د. عبدالجهني، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص78.

أثناء الموازنة العامة، ومناقشة أعضاء الحكومة في ذلك، وقد يؤدي الأمر في بعض الأحيان إلى سحب الثقة منها، ويلزم لنجاح رقابة الأحزاب السياسية إتاحة مناخ كافٍ مـن الديمقراطـية التي تكفل حرية الرأي والتعبير للمواطنين على حد سواء وعدم تعددها وتناحرها من أجل مصالح شخصية، مما يعيق مهمتها.

وهـناك بعض صور الرقابة الشعبية المباشرة مثل رقابة جماعات المصالح والنقابات المهنية والمؤتمرات الشعبية والتي تساهم بتنظيم الرأي العام وتنمية الوعي الشعبي والدفاع عن مصالح أعضاء هذه الجماعات أو النقابات المهنية.

أمـا بالنسـبة للأحزاب الأردنية، فيمكن القول إن التجربة الأردنية ما زالت حديـثة العهـد، وفـي بداياتها على الرغم من صدور القانون رقم 22 لعام 1992 الخـاص بتنظـيم الأحزاب السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية[1]، ومضى على صـدوره مـا يـزيد علـى اثني عشر عاماً إلا أن هناك عزوفاً عن الانخراط بهذه الأحـزاب مـن قـبل الشـعب، ومع هذا كله فقد بدأت هذه الأحزاب بأخذ دورها والمسـاهمة فـي الرقابة على المال العام والموازنة العامة، وذلك من خلال عرض ومناقشـة أي مخالفة أو فساد مالي من قبل الحزب وأصبح لهذه الأحزاب ممثلين في مجلـس النواب، وهم أعضاء الحزب المنتخبون من الشعب كنواب والذين يكون لهم ارتباط مع الحزب، ويمثلون وجهة نظره في مجلس النواب.

(1) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية العدد 3581 تاريخ 1992/9/1.

1.5 الخاتمة والتوصيات:

بعــد أن استعرضــنا في هذه الدراسة الرقابة على المال العام والتي تتضمن الموازنــة العامــة للدولة في المملكة الأردنية الهاشمية وبدراسة مقارنة مع كل من النظاميــن فــي المملكــة المــتحدة وجمهورية مصر العربية تبين لنا من خلال هذه الدراســة بــأن نشــأة وتطور الموازنة العامة والرقابة عليها جاءت كنتيجة موازية لــتطور الدولة وتحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخله، مما أدى إلى تطور هذه الموازنــة مــن موازنة مالية إلى موازنة تهدف إلى خدمة المجتمع في كافة مناحي الحياة الاقتصادية منها والسياسية والاجتماعية والإدارية.

كما تبين من خلال هذه الدراسة كذلك الارتباط الواضح والعضوي بين النظام السياســي للدولة والموازنة العامة لها. كما ظهر بوضوح وجلاء أن الرقابة المحكمة علــى الموازنة العامة باتت ضرورة ملحة للدولة أي دولة حماية للمال العام وحفظه مــن الهدر والفساد وعبث العابثين لا بل أصبحت هذه الرقابة من أهم وسائل نجاح السياسة المالية للدولة، كما تبين بأن أحكام الرقابة على المال العام بما تستند إليه هذه الــرقابة من تشريعات وقوانين لا يفي بالغرض المنشود من هذه الرقابة إذا لم يساند ذلــك وعي المواطن وعمله بكل إنتماء وأخلاص وانصياعاً للقانون والنظام وتعظيماً لمنجزات الوطن ومكتسباته واحتراماً لقدسية أمواله العامة.

وقــد أظهرت الدراسة أن تعدد الجهات الرقابية على المال العام يجسد مبدأ المنافســة في حفظ هذا المال، ولكنه في الوقت ذاته يؤدي إلى بعثرة الجهود وتشابك وتداخل الصلاحيات في هذه الأجهزة، مما ينعكس سلباً على طبيعة الرقابة المطلوبة. كمــا أظهرت هذه الدراسة ضرورة تطور الرقابة العامة على المال العام والموازنة العامة من رقابة مالية إلى رقابة شاملة تشمل رقابة الأداء.

كمــا أظهــرت الدراسة كذلك أهمية الرقابة السياسية على المال العام والتي تمارس من قبل مجلس الأمة، وبخاصة مجلس النواب مما يتطلب إعطاء هذه الرقابة الأهمية التي تستحقها من قبل المجلس من جهة وتدخل الرقابة الشعبية لمساندة هذه الــرقابة مــن جهــة أخرى والرقابة الشعبية تشمل رقابة الأحزاب ورقابة الصحافة ومؤسسات المجتمع المدني من نقابات وجمعيات مهنية وغيرها.

وبعـــد أن أنهينا هذه الدراسة أرى ضرورة العمل بالتوصيات التالية وصولاً إلى الرقابة المنشودة المحكمة والمحققة لأهدافها بالمحافظة على المال العام:

1. ضرورة الأخذ بالرقابة الشاملة على المال العام، ومنها الرقابة المالية ورقابة الأداء، وذلك من خلال نصوص تشريعية وقانونية محددة وخاصة في قوانين هيئات الرقابة المستقلة مثل ديوان المحاسبة الأردني.
2. التنســيق والتكامل بين الأجهزة والمؤسسات التي تمارس الرقابة على المال العام.
3. ضـــرورة إعطـــاء رؤساء وموظفي أجهزة الرقابة المستقلة على المال العام الحصـــانة القانونية المنصوص عليها قانوناً ليتسنى لهم ممارسة الدور المناط بهم والمطلوب منهم على أكمل وجه، والنص على هذه الاستقلالية بنصوص قانونية واضحة وخاصة في قانون ديوان المحاسبة الأردني.
4. ضرورة منح رؤساء وموظفي هيئات الرقابة المستقلة ومنها ديوان المحاسبة الأردني الصلاحية بالتنسيب باحالة كل من تسول له نفسه العبث بالمال العام أو ارتكاب الفساد المالي إلى القضاء ضمن نصوص تشريعية محددة.
5. ضـــرورة نشـــر تقاريـــر أجهزة الرقابة المستقلة من قبل الصحافة ووسائل الإعـــلام ووضـــعها بمتـــناول أفـــراد المجتمع وممثلي الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني، مما يؤدي إلى خلق الوعي الرقابي على المال العام من قبل أفراد المجتمع كافة.
6. توحـــيد وتطويـــر القوانيـــن والعمـــل المؤسسي في كافة الوزارات والدوائر والمؤسسات والهيئات الحكومية من خلال تطوير أسس التعينات في الوظائف الحكومـــية واختـــيار الموظفيـــن، وخاصة في الوظائف العليا على أسس من الكفـــاءة والتأهـــيل والنزاهة للمساهمة في تحقيق الرقابة المنشودة على المال العام.
7. ربـــط دائـــرة الموازنـــة العامة برئيس الوزراء مباشرة وكما جاء في تقرير اللجنة الملكية التي أوصت بذلك عند إنشاء دائرة الموازنة العامة.

8. ربــط ديوان المحاسبة الأردني بمجلس النواب مباشرة وفك تبعية هذا الجهاز بالســلطة التنفيذية وتعيين أحد أعضاء مجلس النواب رئيساً لديوان المحاسبة فــي حال مشاركة أعضاء مجلس النواب بالحكومة ما دام أن رئيس الديوان برتــبة وزيــر، وكما نص على ذلك قانونه الحالي لأن عضو مجلس النواب يبقى مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بمجلس النواب الذي هو عضو فيه، مما يؤدي إلى رفع سوية عمل المجلس.

9. ضرورة تدخل المشرّع الأردني لتعديل قانون ديوان المحاسبة الأردني بحيث يضــمن هــذا الــتدخل التشــريعي لديوان المحاسبة بسط رقابته على كافة الــوزارات والمؤسســات والهيئات الحكومية والمجالس المستقلة والشركات العامــة التي تساهم فيها الدولة من موازنتها والهيئات والجمعيات التي تتلقى الدعم من الموازنة العامة للدولة.

10. ضــرورة تدخل المشرّع الأردني لتعديل قانون المحاسبة الأردني فيما يتعلق بتعييــن رئــيس ديوان المحاسبة، بحيث يتم هذا التعين من قبل جلالة الملك ولا يتم عزله أو إحالته إلى التقاعد أو فرض العقوبة المسلكية عليه إلا بإرادة ملكية سامية في حالة عدم انعقاد مجلس النواب أو بموافقة مجلس النواب إن كان منعقداً وتحييد السلطة التنفيذية من هذه الصلاحية.

11. ضــرورة تدخــل المشرّع الأردني بنص تشريعي واضح وصريح يشير إلى تمتع ديوان المحاسبة الأردني بالاستقلال المالي والإداري.

12. ضــرورة تدخل المشرّع الأردني بتعديل المادة 22 من قانون ديوان المحاسبة الأردنـــي، بحيث يتم عرض الخلاف الواقع بين الديوان وإحدى الوزارات أو الدوائــر الحكومية على مجلس النواب، وليس على مجلس الوزراء كما هو وارد حالــياً؛ حيــث لا يجوز للخصم أن يكون حكماً فالسلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء حسبما ورد في القانون الحالي هي الخصم والحكم.

13. تمكيــن ديــوان المحاسبة من الاستعانة بأهل الخبرة والاختصاص للاستفادة منهم في مجال الرقابة على الموازنة العامة، وذلك بتدخل تشريعي في قانون الديوان.

وختاماً أسأل الله تعالى أن أكون قد وُفقت في هذه الدراسة فإن أصبت فيها فلي أجر وإن جانبــت الصواب فحسبي أني اجتهدت، وفوق كل ذي علم عليم، كما أسأله جلّ فـــي عـــلاه أن تكون هذه الدراسة المتواضعة قد أسهمت ولو قليلاً في الإشارة إلى بعض النقاط التي إن تم الأخذ بها ستساهم في رفع سوية الرقابة على المال العام في المملكة الأردنية الهاشمية.

المراجــع

أ. المراجع العربية:

أحمــد جامع، **علم المالية**، الجزء الأول من المالية العامة، مكتبة سيد عبدالله وهبه 1965.

أحمــد، محمــد سعيد، **الموازنــة والتخطيط للتنمية في الدول النامية**، بحث مترجم 1978، مركز البحوث الإدارية.

الإدارة العامــة للمعجمــات وإحــياء التراث، معجم اللغة العربية، المعجم الوسيط، جمهورية مصر العربية، 1989م.

ابراهيم ليلى فتح الله، **الموازنة الرأسمالية**، بدون دار نشر، 1993.

ابراهــيم، عــرفات التهامي، **ترشيد الانفاق العام**، رسالة دكتوراه، 1984، جامعة القاهرة.

ابــن مــنظور، لسان العرب، 1993، **دار إحــياء التراث العربية ومؤسسة التاريخ العربي**، بيروت.

بــدوي، عبدالسلام، **الرقابة على المؤسسات العامة**، رسالة دكتوراه، 1965، جامعة الإسكندرية.

بشــور، عصــام، **المالــية العامة والتشريع المالي**، 1975-1976، مطبعة جامعة دمشق.

بشور، عصام، **توازن الموازنة العامة**، 1984، مطبعة دمشق.

بطــيخ، رمضــان محمد، **تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية**، دار الفكر العربي، القاهرة.

جابر، عبدالرؤوف، **دور رقابة ديوان المحاسبة**، دراسة قانونية مقارنة، 1997،ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

جامع، أحمد، **علم المالية**، الجزء الأول من المالية العامة، 1965، مكتبة سيد عبدالله وهبة.

،الجــزار، محمــد محمــد السيد والصعيدي، إبراهيم أحمد أحمد، **دراسات محاسبيه متخصصة في الموازنات والبنوك**، 1991.

الجعويني، أحمد حافظ، **اقتصاديات المالية العامة**، دراسة في الاقتصاد العام1967.

الجمل، برهان الدين، **المالية العامة، دراسة مقارنة**، 1992، ط1، دار طلاس للنشر والدارسات والترجمة، دمشق.

الجهنـــي، عيد مسعود، **الرقابة الإدارية، بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، رسالة دكتوراه، 1983، جامعة عين شمس، كلية الحقوق.

حجـــازي، محمـــد أحمد، **المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة**، 1992، ط1، عمان.

حجير، مبارك، **الميزانيات الحكومية العربية وعلاقتها بالتخطيط الاقتصادي**،1971، مطبعة المليجي، الجيزة.

حشـــيش، عـــادل أحمد، **أساسيات المالية العامة**، مدخل لدراسة أصول الفن المالية للاقتصاد العام، 1995، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية.

حمود، حمزة، **ضوابط الإنفاق العام في النظام المالي اليمني**، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، 1995، جامعة عين شمس، كلية الحقوق،.

الخصاونة، جهاد سعيد، **المالية العامة والتشريع الضريبي**.

الخطيب، خالد شحادة، وشامية أحمد زهير، **أسس المالية العامة**، 2003، ط1، دار وائل للنشر، عمان.

الخولـــي، عبدالحي، **الموازنات العامة والمحاسبة الحكومية**، دراسة علمية وعملية لموازنـــات وحســـابات الجهـــاز الإداري للحكومـــة والهيـــئات والوحدات الاقتصادية العامة، بدون سنة نشر وناشر.

الدباس، هاشم، **الرقابة على المجالس المحلية ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العام للمجالس المحلية**، 1986، ديوان المحاسبة الأردني، العقبة.

دراز، حامد عبدالمجيد، **مبادئ المالية العامة**، 1988، الدار الجامعية.

الدقـــر، رشـــيد، **موازنة الدولة، موارد الدولة ونفقاتها**، 1957م، الجامعة السورية، كلية الحقوق.

دهمش، نعيم، **دراسة ميدانية حول تنظيم وإدارة ديوان المحاسبة في الأردن**،1977، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الإسكندرية.

دوبـــان، سعيد مفيد، **دور المحاسبة القومية والحكومية في إدارة الاقتصاد القومي**، دار الهامي للطباعة.

الرماضـــين، عبدالحـــي عـــبدالعزيز، **رقابة ديوان المحاسبة على النفقات العامة**، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير.

الرمحي، لينا صدقي، **ديوان المحاسبة بين الأمس واليوم**، 1992، عمان.

الســـاطي، طـــارق حـــامد، **رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة**، رسالة دكتوراه، 1967، جامعة القاهرة – كلية الحقوق.

الســـاطي، طارق والحسيني، صادق، **استقلال أجهزة الرقابة المالية العليا**، دراسة مقارنة وبوجه خاص في الإمارات العربية المتحدة، المجلة العربية للإدارة، مجلد 14، عدد 4، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

الســـاطي، طـــارق، **إطار الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال العامة**، 1987، ديوان المحاسبة، أبو ظبي.

الســـاهي، شـــوقي، **مراقبة الموازنة العامة للدولة**، 1403هـــ، ط1، مطبعة حسان، القاهرة.

ســـرايا، محمـــد السيد، **الاتجاهات الحديثة في مجال الرقابة، مدخل تقييم الأداء في الوحدات الحكومية**، الدار الجامعية، الأسكندرية.

ســـيدون، ادموند، **اقتصاديات المالية العامة**، ترجمة معن عبدالقادر آل زكر وعادل فالح العلي، 1985، مطابع جامعة الموصل.

الســـيوفي، قحطـــان، **اقتصاديات المالية العامة**، 1989، ط1، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق.

الشـــاعر، رمـــزي طـــه، **القـــانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري**، 1981، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة.

شـــربيني، محجوب، **الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية**، رسالة دكتوراه، 1971، جامعة عين شمس، كلية الحقوق.

الشـــرقاوي، ســعاد، **الــنظم السياســية في العالم المعاصر، الدولة، المؤسسات، الحــريات، الــنظم السياسية في الدولة الغربية والدول الماركسية والعالم الثالث**، 1988، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة.

شريف، علي، **الإدارة العامة، مدخل الأنظمة**، 1981، دار النهضة العربية، بيروت.

شكري، فهمي محمود، **الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، في النظرية والتطبيق**، 1990، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.

شـــكري، فهمي محمود، **مشاكل سياسية وإدارة الموازنة العامة في الدول النامية**، 1967، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

شـــمس الديـــن، عبدالأمير، **الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان**، رسالة دكتوراه، 1977، جامعة القاهرة، كلية الحقوق.

الشوابكة، سالم، **الرقابة المالية**، بحث غير منشور.

الشـــوابكة، سالم، **المالية العامة والتشريعات الضريبية**، 2000، ط1، دار رند للنشر والتوزيع.

الشـــيخ، ريـــاض، **دراســـة الاقتصـــاد العام، المبادئ النظرية، السياسات**، 1989، القاهرة.

الصـــائغ، حنا زروقي، **الإدارة المالية العامة، ودورها في التنمية الإدارية**، 1987، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات.

صبح، محمود، **الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو**، 1995، ط1.

صـــبري، السيد، **حكومة الوزارة، بحث تحليلي النشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا**، 1953، المطبعة العالمية، القاهرة.

الصـــحن، عبدالفـــتاح، **الرقابة المالية، دراسة ونقد وتحليل**، 1979، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية.

الطمـــاوي، ســـليمان محمد، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي**، دراسة مقارنة، 1986، ط5، مطبعة جامعة عين شمس.

عـــباس، فخري، **نبذة موجزة عن الجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية**، 1989، مجلة الرقابة المالية، العدد 2، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية، تونس.

عـــبد، عبد الصاحب نجم، **رقابة الأداء العام في منشآت وإدارات الدولة في ضوء تجـــربة ديوان الرقابة المالية**، 1989، مجلة المالية، العدد1، وزارة المالية العراقية.

عبدالحق، يوسف، **التخطيط والتنمية الاقتصادية في الأردن**، رسالة دكتوراه،1979، جامعة عين شمس، كلية الحقوق.

عبدالغفور، محمد عبد المعطي، **الموازنة العامة في سلطنة عمان وتطورها**،1994، معهد الإدارة العامة، سلسلة البحوث الميدانية، البحث التاسع.

عبدالفضـــيل، محمود والعدل، محمد رضا، **مبادئ المالية العامة مع إشارة لتطور النظام المالي المصري**، 1988، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.

عـــبدالمولى، السيد، المالية العامة، **دراسة للاقتصاد العام مع إشارة خاصة للمالية العامة المصرية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

عـــتلم، باهـــر محمد، **المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي**، 1982، ط2، مطبعة المعرفة.

العربي، محمد عبدالله، **ميزانية الدولة**، 1954، بغداد.

عصـــفور، محمـــد شـــاكر، **أصول الموازنة العامة**، 1988، ط1، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض.

عفيفـــي، أحمـــد كامل، **مراقبة ميزانية الحكومة وحساباتها**، 1946، مطبعة صلاح الدين، الإسكندرية.

علاوين، موسى والفوارعة، عبدالرحيم، **المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها في الأردن**، ط1، المطبعة الاقتصادية، عمان.

عليوه، محمد علي، **مبادئ في السياسة المصرية**، 1942، دار الكتب المصرية.

عناية، غازي حسين، **التضخم المالي**، 1992، دار الجيل، بيروت.

عواضـــة، حســـن محمـــد، **الإدارة المحلـــية وتطبيقاتها في الدول العربية**، دراسة مقارنة، 1983، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.

العواملـــة، نـــائل عـــبدالحافظ، **الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق**، مدخل نظامي مقارن، 1996، ط3، مركز أحمد ياسين الفني.

عوضين، أحمد السيد، **أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية لـــلإدارة العامة على أعمالها**، 1989، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد 2، السنة 31، القاهرة.

فـــرهود، محمـــد سعيد، **علم المالية العامة مع دارسة تطبيقية من المملكة العربية السعودية**، 1403هـــ، مطابع معهد الإدارة العامة، الرياض.

القيســـي، أعاد علي حمود، **التكييف القانوني للميزانية بين الفقه والتشريع**، دراسة مقارنة، مجلة الإدارة والاقتصاد، 1987، العدد1، السنة الثالثة، بغداد.

القيسي، أعاد علي حمود، **موجز في المالية العامة والتشريع المالي**، 1986، بغداد.

كشاكش، كريم، **علم المالية العامة والتشريع الضريبي**، 1999/1998، ط2.

الكفراوي، عوف محمود، **الـــرقابة المالية النظرية والتطبيق**، 1989، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية.

الكفـــراوي، عـــوف محمـــود، **الرقابة المالية في الإسلام**، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية.

كمـــال، حســـن محمـــد، **الـــتقرير العام عن أنظمة الرقابة المالية العربية**، 1997، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الإسكندرية.

لطفي، علي، **اقتصاديات المالية العامة**، 1994/1993، مكتبة عين شمس، القاهرة.

لطفـــي، علـــي، **دراسات في التنمية الاقتصادية**، 1995/1994، مكتبة عين شمس، القاهرة.

محافظـــة، محمد أحمد، **إمارة شرق الأردن، نشأتها وتطورها في ربع قرن 1921-1946**، 1990، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان.

محمـــد، قطب إبراهيم، **الموازنة العامة للدولة**، 1978، ط2، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

محمـــد، قطب إبراهيم، **الموازنة العامة للدولة**، 1994، ط4، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة.

محمـــد، محمـــد إســـماعيل، **الاتجاهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة**، دراسة مقارنة، دولة الإمارات العربية المتحدة، 1994، ط1، مطبعة المعارف.

محمـــد، مصـــطفى ممدوح، **الرقابة على أداء الخدمات العامة، دراسة مقارنة مع التطبيق على الشرطة في جمهورية مصر العربية**، رسالة دكتوراه، 1990، أكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا.

مراد، محمد حلمي، **الميزانية العامة، قواعد أعدادها وتطبيقاتها في الدول العربية**، 1969، معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية.

مراد، محمد حلمي، **ميزانية الدولة**، 1953، مطبعة نهضة مصر، القاهرة.

مرار، فيصل فخري، **الرقابة المالية العليا نحو أسلوب متطور**، 1978، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة.

مسعد، مرقس إبراهيم، **المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة وتوصيات مؤتمراتها الدولية**، 1976، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

مهران، سامي، **مجلس الشعب في ظل دستور 1971، ماهيته، اختصاصات، مظاهر اســـتقلالية، علاقـــته بسائر أجهزة الدولة**، 1960، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

موسى، أحمد محمد، **المحاسبة الحكومية**، 1982، دار النهضة العربية، القاهرة.

ناصر، زين العابدين بدوي، **علم المالية والتشريع المالي 1994/1993.**

الهلولي، سعود مسعود، **معايير استقلال أجهزة الرقابة المالية**، 1991، مجلة الإدارة العامة، العدد 69، الرياض.

هيكل، السيد خليل، **الرقابة على المؤسسات العامة، الإنتاجية والاستهلاكية**، دراسة مقارنـــة مـــن الناحيتيـــن القانونـــية والتنظيمية، 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية.

يحـــيى، ســـعيد، **الـــرقابة علـــى القطاع العام، مدى تأثيرها على استقلاله**، دراسة مقارنة، 1969، المكتب المصري الحديث، القاهرة.

يونس فؤاد، **تحضير الميزانية المصرية**، رسالة دكتوراه 1934، جامعة القاهرة، كلية الحقوق.

يونس، فؤاد، **نظـــام الميزانية في بريطانيا**، 1972، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

ب- المراجع الأجنبية:

Buck, A. E: the budget in government of today, new york the macmillan 1954.

Burk head, Government Budgeting 1959, op. cit.

J. Luferriere et, Walime, Traite Elementaire De Science et du legislation Financieren L- D – D – S, P 15-21.

The National Audit Office, Anual Report London, 1995.